

Priscila de Freitas



A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Uma análise da
(in) constitucionalidade
da Lei 13.465/2017



O presente livro teve como escopo realizar, de forma problematizada, um estudo da Regularização Fundiária Urbana sob o prisma do princípio da função social da propriedade, com o objetivo de verificar a constitucionalidade da Lei nº 13.465, de 2017, e a aplicabilidade da Regularização Fundiária sobre os bens públicos como instrumento hábil para concretização do direito social à moradia digna. Para tanto, o estudo deu enfoque, especificamente, à análise da ADI nº 5.771, impetrada pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Realizou-se uma abordagem conceitual do princípio da função social da propriedade e do direito à moradia digna, bem como uma breve síntese histórica da legislação urbanística brasileira, a fim de se compreender a questão fundiária do ponto de vista sistêmico. Conclui-se que, em relação aos pontos analisados, deve ser declarada a constitucionalidade formal e material da Lei da Regularização Fundiária, ressalvados alguns pontos específicos mencionados no decorrer do trabalho. Denotou-se ainda pela análise realizada nesta obra que a aplicabilidade da Regularização Fundiária sobre bens públicos, especialmente quanto à Legitimação Fundiária, Doação no âmbito da REURB-S e Alienação no âmbito da REURB-E, por representarem instrumentos que tem o condão de impor à administração pública o dever de utilizar os bens públicos de modo a viabilizar o planejamento urbano, o cumprimento da função social da propriedade e a concretização do acesso à moradia digna.



A Regularização Fundiária Brasileira

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof.^a Ma. Lilia de Pieri

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

Prof.^a Ma. Vanessa Cristina Gavião Bastos

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

A Regularização Fundiária Brasileira

Uma análise da (in) constitucionalidade da Lei 13.465/2017

Priscila de Freitas



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

FREITAS, Priscila de

A Regularização Fundiária Brasileira: uma análise da (in) constitucionalidade da Lei 13.465/2017 [recurso eletrônico] / Priscila de Freitas -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

113 p.

ISBN - 978-65-5917-225-2

DOI - 10.22350/9786559172252

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direitos Sociais; 2. Moradia; 3. Regularização Fundiária; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

*À minha família,
ao meu pai pelo exemplo de pessoa honesta e lutadora,
à minha mãe pelo exemplo de pessoa dedicada, afetuosa e persistente
e aos meus irmãos pelo companheirismo, suporte e carinho.*

Agradecimentos

A gratidão é uma das maiores virtudes humanas, sendo necessário, neste momento, externar meu reconhecimento a todos que contribuíram para a realização desta obra.

Agradeço, inicialmente, a Deus, pelo seu amor infinito e incondicional, que sempre me fortaleceu para que fosse possível superar todas as dificuldades encontradas ao longo deste período.

Agradeço à minha família e amigos, por todo apoio e incentivo recebidos, em especial aos meus pais e irmãos que são a minha base e o meu porto seguro.

Ao professor Me. Emerson Alves Andena, pela oportunidade ter participado de um projeto de pesquisa acadêmica, titulado “O Direito à Moradia na Cidade e a Recente Política de Regularização Fundiária Brasileira”. Fato este que fomentou o meu desejo, talvez utópico, de contribuir para uma sociedade mais igualitária, na qual todo cidadão tem garantido o seu direito à moradia digna, bem como foi de extrema importância para a escolha do tema do presente trabalho.

A minha orientadora, professora Ma. Lilia de Pieri, pelo apoio dado durante toda a elaboração do trabalho, sempre atenciosa e disponível aos meus questionamentos. Obrigado pelos ensinamentos, pela paciência e, principalmente, pelo exemplo de profissional e de ser humano. Minha amizade, admiração e respeito.

Por fim, agradeço a todos os meus professores da PUC Poços de Caldas, por terem se revelado profissionais dedicados que primam pela transferência do conhecimento acadêmico. Todos foram fundamentais para construir o alicerce que serviu de base para o resultado deste trabalho.

*Sonhe com aquilo que você quer ser,
porque você possui apenas uma vida
e nela só se tem uma chance
de fazer aquilo que quer.*

*Tenha felicidade bastante para fazê-la doce.
Dificuldades para fazê-la forte.
Tristeza para fazê-la humana.
E esperança suficiente para fazê-la feliz.*

*As pessoas mais felizes não têm as melhores coisas.
Elas sabem fazer o melhor das oportunidades
que aparecem em seus caminhos.*

*A felicidade aparece para aqueles que choram.
Para aqueles que se machucam
Para aqueles que buscam e tentam sempre.
E para aqueles que reconhecem
a importância das pessoas que passaram por suas vidas.*

(O Sonho - Clarice Lispector)

Lista de abreviaturas e siglas

Art.	Artigo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
CAT	Certidão de Autorização de Transferência
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
Ed.	Editor
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
LF	Legitimação Fundiária
LRF	Lei da Regularização Fundiária
MP	Medida Provisória
PGR	Procurador Geral da República
PLV	Projeto de Lei de Conversão
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

Sumário

Prefácio **17**

Líliã de Pieri

Introdução **19**

1 **22**

Direito Fundamental à Moradia

- 1.1 Direito de Propriedade..... 22
- 1.2 Princípio da Função Social da Propriedade 25
- 1.3 Direito à Moradia Digna..... 32

2 **36**

Regularização Fundiária Brasileira

- 2.1 Evolução Histórica da Regularização Fundiária Brasileira 36
- 2.2 A Lei da Regularização Fundiária nº 13.465 de 2017 42

3 **46**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771

- 3.1 As Inconstitucionalidades Formais..... 47
 - 3.1.1 Da Ausência de Urgência para Edição da Medida Provisória nº 759/2016..... 50
 - 3.1.2 Da Regulamentação de Matéria de Direito Processual Civil 53
- 3.2 As Inconstitucionalidades Materiais 57
 - 3.2.1 Da Desvinculação da Participação Popular, do Plano Diretor, do Licenciamento Ambiental e Urbanístico..... 59
 - 3.2.2 Do Instituto da Legitimação Fundiária 65

4 **70**

Aplicação da Lei 13.465/2017 sobre os Bens Públicos

4.1 Os Bens Públicos no Direito Brasileiro	70
4.2 A Função Social dos Bens Públicos	77
4.3 A Legitimação Fundiária sobre os Bens Públicos	80
4.4 A Doação de Bens Públicos no Âmbito da REURB-S	85
4.5 A Alienação dos Bens Públicos	88

Conclusão **94**

Referências **98**

Prefácio

*Lília de Pieri*¹

A discussão desenvolvida no livro de autoria de Priscila de Freitas auxilia na compreensão da Regularização Fundiária Urbana, demonstrando a necessidade de analisar a constitucionalidade da Lei nº 13.465/17, e a aplicabilidade da Regularização Fundiária aos bens públicos como instrumento hábil para concretização do direito social à moradia digna.

O livro aborda o direito à propriedade, o direito à moradia digna e à função social da propriedade por constituírem pressupostos doutrinários que justificam a regularização fundiária. Apresenta um panorama histórico sobre a legislação fundiária brasileira proporcionando ao leitor compreender a questão fundiária do ponto de vista sistêmico.

Como sua orientadora, confesso que adiantei à autora que o tema por ela escolhido exigia um estudo apurado, hercúleo, haja vista sua complexidade. Nem por um momento pensei que Priscila não alcançaria seu propósito, considerando que acompanho sua evolução acadêmica há anos e confesso que sua genialidade e dedicação sempre me surpreenderam. Assim, ver a finalização da presente obra e prefaciá-la, avoluma em mim alegria incomensurável, pois concretiza a certeza de que com esmero e reta intenção os resultados sempre serão positivos.

Assim, como não poderia ser diferente, Priscila desenvolve com maestria toda sua obra, analisando as Ações Diretas de Inconstitucionalidades, com enfoque na ADI nº 5771, permitindo verificar sua constitucionalidade formal e material, bem como sua aptidão para

¹ Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba/SP; Professora de direito da PUC Minas, campus Poços de Caldas

promover regularização fundiária urbana, contribuindo sobremaneira para com os debates sobre políticas públicas.

A obra remete, ainda, à discussão sobre a utilização de bens públicos na legitimação fundiária urbana especialmente para fins de Regularização de Interesse Social, dando substrato teórico para a discussão mais profunda do instituto da legitimação fundiária, da alienação de bens públicos e da doação de bens públicos, além de apontar instrumentos que têm o condão de garantir à função social da propriedade e o direito à moradia digna principalmente para a população de baixa renda.

Ademais, além de inovador, o estudo realizado na obra e suas conclusões apresentam-se de grande utilidade para a advocacia, para os magistrados, para os acadêmicos e, principalmente para a sociedade brasileira, porquanto expressa que para a efetivação do direito à moradia digna, a Lei da Regularização Fundiária deve ser aplicada aliada aos instrumentos urbanísticos que visem à implementação de condições e infraestrutura que promovam o acesso à cidade sustentável. Eis o caráter inovador da obra!

Destarte, os leitores interessados na discussão sobre regularização fundiária urbana na contemporaneidade e sua relação com o direito à moradia digna encontrarão nesta obra uma redação de estilo claro, conciso e estimulante, que incentivará o aprofundamento na temática. Eis a certeza de que a presente obra, certamente será apenas a primeira de muitas que serão publicadas por Priscila de Freitas!

Introdução

O trabalho se propõe a realizar, de forma problematizada, um estudo do instituto da Regularização Fundiária Urbana sob o prisma do princípio da função social da propriedade, especificamente no que tange à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 e a Regularização Fundiária sobre os bens públicos, haja vista que o primeiro traz insegurança para a aplicação da recente Lei nº 13.465 de 2017, ao passo que o segundo é um instrumento capaz de ampliar a obtenção de moradia digna para população de baixa renda.

O objeto de estudo se justifica diante da relevância social em que está inserido, pois segundo estimativa preliminar do CENSO¹ de 2020, adiado para 2021 em função da pandemia, em 2019 existia mais de cinco milhões de domicílios em núcleos urbanos informais localizados em 13,2% dos municípios brasileiros. Além disto, segundo estimativa do Ministério do Desenvolvimento Regional, realizada em 2019, cerca de 30 milhões de domicílios urbanos possuíam algum tipo de irregularidade.

Diante desse problema urbanístico a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, denominada Lei da Regularização Fundiária, surge como um mecanismo de atuação do Poder Público para atingir a função social da propriedade e garantir o direito à moradia. Contudo, referido dispositivo legal é objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5771, 5787 e 5883, proposta respectivamente pela Procuradoria Geral da República, Partido dos Trabalhadores (PT) e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

¹ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, Luiz. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf> Acesso em: 14 jul. 2020.

O novel dispositivo legal traz como uma de suas principais inovações o instituto da legitimação fundiária que se constitui em uma nova forma originária de aquisição do direito real de propriedade sobre unidades imobiliárias, públicas ou privadas, objeto da REURB. Destaca-se, neste contexto, a aplicação de tal instituto sobre bens públicos situação que segundo parte da doutrina viola a proibição constitucional de usucapir terras públicas.

Para se perseguir tal investigação, o trabalho será de cunho predominantemente bibliográfico, com escopo na exploração de obras jurídicas de autores clássicos e contemporâneos acerca da questão fundiária urbana e da (in) constitucionalidade da referida lei, bem como o método de pesquisa dedutivo.

Inicialmente, faz-se imprescindível à abordagem dos aspectos gerais do direito de propriedade, do princípio da função social da propriedade e do direito à moradia digna, insculpidos na Constituição Federal de 1988. Esses pontos se mostram imprescindíveis para iniciar o tema, haja vista que demonstram os pressupostos doutrinários que justificam a regularização fundiária.

Ato contínuo será realizado um breve levantamento histórico sobre a legislação fundiária brasileira, haja vista que o elemento histórico em uma análise jurídica é imprescindível. Atrelado a isso, este capítulo trará uma sintética apresentação da origem legislativa e das principais características do novo modelo de regularização fundiária urbana, trazido pela Lei n.º 13.465/2017.

Em seguida, irá se adentrar, especificamente, na análise dos argumentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidades que estão em tramitação contra o dispositivo legal supracitado a fim de que se possa verificar sua constitucionalidade e aptidão para promover regularização fundiária urbana.

No tocante ao tema central do trabalho o estudo ora proposto pretende, por fim, apresentar uma análise sobre aplicação dos institutos da Lei nº 13.465/2017 sobre os bens públicos, principalmente no que tange ao instituto da legitimação fundiária urbana para fins da Regularização de Interesse Social.

Direito Fundamental à Moradia

1.1 Direito de Propriedade

A propriedade talvez seja o instituto de maior influência no ordenamento jurídico da sociedade contemporânea. No contexto do direito brasileiro, em especial na sua relação com a regularização fundiária, a propriedade adquire ainda maior relevância, razão pela qual abordaremos de forma breve sua importância, conceito, formas de aquisição e espécies.

O direito de propriedade está intimamente ligado à subsistência e, portanto, exerce fundamental importância na vida do homem. De acordo com Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald¹, desde os primórdios da humanidade pode ser verificada a necessidade do indivíduo de garantir sua subsistência através da apropriação de bens, quando o homem deixa de pertencer a terra e a terra passa a pertencer ao homem.

Neste sentido, segundo Caio Mário da Silva Ferreira², inicialmente a propriedade origina-se na espontaneidade de um fato, contudo, mais tarde surge a norma com o objetivo de adaptá-la segundo as exigências sociais e a harmonia da coexistência.

De acordo com Valcir Gassen³, o Código Civil Brasileiro não define juridicamente o que seja o instituto da propriedade, diferentemente de outros Códigos Civis como, por exemplo, o Código Francês, o qual em seu

¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil, vol. 5: Direitos Reais**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 212.

² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.94

³ GASSEN, Valcir. **A Lei de Terras de 1850 o Direito de Propriedade**. 1994. 236 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Humanas - Especialidade Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994, p. 22. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

artigo 544 dispõe que a “Propriedade é o direito de desfrutar e dispor das coisas da forma mais absoluta, desde que não se faça uso proibido por leis ou regulamentos”⁴.

Anota o autor supracitado⁵, que o Código Civil Brasileiro define a propriedade, apenas em linhas gerais, quando enuncia os poderes atribuídos ao proprietário, nos termos do artigo 1.228, “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Constata-se, em vista disso, que a propriedade não é simples de se conceituar.

Além disso, segundo registra José Heder Benatti, citado por João Daniel Macedo Sá⁶, a concepção de propriedade modifica-se em cada período histórico sendo, portanto, determinada e condicionada por fatores sociais, econômicos e ambientais. Contudo, em que pese à complexidade para conceituar a propriedade, o tema foi objeto de estudo de várias gerações de civilistas sendo oportuno destacar a concepção defendida por alguns autores.

Para Orlando Gomes⁷, o direito de propriedade é o mais amplo de todos os direitos reais e pode ser conceituado a partir de três critérios, a saber: sintético, analítico e descritivo. O primeiro constitui a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas, a uma pessoa; o segundo está relacionado com os direitos de usar, fruir, dispor e alienar a coisa e

⁴ **Article 544** - La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.(tradução nossa). (FRANÇA. RÉPUBLIQUE FRANÇAISES. **Code civil**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=29D57F78AB87EDF588AC7AE3B67DF5B8.tplgfrzgs_2?idSectionTA=LEGISCTA000006117904&cidTexte=LEGITEXT00006070721&dateTexte=20200809>. Acesso em: 09 ago. 2020)

⁵ GASSEN, Valcir. **A Lei de Terras de 1850 o Direito de Propriedade**. 1994. 236 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Humanas - Especialidade Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994, p. 22. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

⁶ SÁ, João Daniel Macedo. **Direito de Propriedade**: uma análise do papel da propriedade rural no contexto da justiça distributiva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 6.

⁷ GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 131.

por fim, o terceiro constitui um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da lei.

Por sua vez, entre os contemporâneos Maria Helena Diniz⁸, utiliza os atributos da propriedade para construir seu conceito de propriedade como sendo o “direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Ato contínuo, de acordo com Flávio Tartuce⁹, a propriedade deve ser entendida como um dos direitos basilares do ser humano, diante disso, o autor apresenta uma definição de propriedade à qual nos filiamos, a saber:

A propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5.º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional.

Conforme observa Caio Mário da Silva Ferreira¹⁰, no que se refere à aquisição da propriedade, há duas formas, a derivada e a originária. A primeira é mais frequente e ocorre quando há a transmissão do direito entre o proprietário antecessor para o proprietário sucessor, ao passo que a segunda ocorre quando o indivíduo torna-se dono de uma coisa sem que lhe tenha sido transferida por alguém.

⁸ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 134.

⁹ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil – Direito das Coisas**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 191.

¹⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 129.

Para Flávio Tartuce¹¹, a distinção entre as formas de aquisição do direito real de propriedade na prática é importante, pois a propriedade adquirida de forma originária não carrega os vícios anteriores de outro proprietário, tal situação ocorre na usucapião, por exemplo.

O Código Civil apresenta como formas de aquisição originária do direito real de propriedade a usucapião e as acessões, contudo, a novel Lei de Regularização Fundiária instituiu a legitimação fundiária como uma nova forma de aquisição originária de propriedade, assunto que será objeto de análise específica deste trabalho em momento oportuno.

Em última análise, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 faz uma distinção da propriedade imóvel em duas espécies, a saber: propriedade urbana e propriedade rural. Tendo em vista suas peculiaridades cada espécie possui um regime jurídico particular, todavia, neste trabalho, será abordada de forma pormenorizada apenas a propriedade urbana.

1.2 Princípio da Função Social da Propriedade

A fim de analisar o princípio da função social da propriedade faz-se necessário primeiramente traçar algumas breves considerações sobre a evolução da função social da propriedade.

De acordo com Eduardo Tomasevicius Filho¹², a ideia de função social surgiu pela primeira vez com São Tomás de Aquino quando este afirmou que os bens apropriados individualmente teriam um destino comum, que deveria ser respeitado pelo homem. Em outras palavras, à utilização dos bens deveriam atender não unicamente aos interesses individuais, mas realizar a justiça divina.

¹¹ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil - Direito das Coisas**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 265.

¹² TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social do contrato: conceito e critérios de aplicação. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 197-213, out./2005, p. 197. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/462>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

Em que pese o princípio da função social da propriedade ter uma origem nebulosa, conforme acentuam Eros Roberto Grau¹³ e Carlos Roberto Gonçalves¹⁴, segundo alguns autores, foi o positivista Augusto Comte que teria estabelecido às bases teóricas sobre as quais se assentaria a ideia da função social da propriedade que, posteriormente, seria postulada por León Duguit.

Segundo Francisco Luciano Lima Rodrigues¹⁵, Augusto Comte, em suas considerações, afirmava que todo cidadão é um funcionário público com obrigações e pretensões. Este princípio universal deveria ser estendido à propriedade, uma vez que é indissociável, para o Positivismo, a função social destinada a formar e administrar os capitais com os quais cada geração prepara os trabalhos da geração seguinte. Neste sentido, surge a ideia da socialidade, segundo a qual o proprietário deve exercer seu direito sem se descuidar dos interesses sociais e do bem comum.

No início do século XX, de acordo com Cintia Maria Scheid¹⁶, a função social da propriedade adquiriu a fundamentação jusfilosófica hodiernamente aceita, a partir da obra do professor e jurista Pierre Marie Nicolas Léon Duguit que modificou o direito de propriedade estruturado pela Revolução Francesa e pelo Código Civil Francês de 1804.

¹³ GRAU, Eros Roberto. Solo Criado. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 51, p. 20-45, jul./ 2001, p. 25. Semestral.

¹⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Volume 5: Direito das Coisas**. 14^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 222.

¹⁵ RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função Social da Propriedade Privada – Notas Sobre a sua Evolução Conceitual. **Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 2, p. 59-90, 2003, p. 75. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/296/283>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

¹⁶ SCHEID, Cintia Maria. O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão na Evolução da Regularização Fundiária Urbana no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 83, p.423-454, 2017, Semestral, p. 424.

Para León Duguit, citado por Nelson Nones¹⁷, a concepção do direito de propriedade usada na Declaração dos Direitos Humanos do Homem e do Cidadão, de 1789, e nos demais diplomas legais da época já não correspondia ao direito do final do século XIX e do início do século XX.

Diante disso, em uma série de conferências na Universidade de Buenos Aires, realizadas em 1912, León Duguit desenvolve uma arrojada tese sobre a função social da propriedade. No ano seguinte este trabalho é reunido em seu livro intitulado “As Transformações Gerais do Direito de Propriedade desde o Código de Napoleão”, trazendo, portanto, a ideia da propriedade como um poder-dever.

De acordo com Rochelle Jelinek¹⁸, León Duguit, influenciado pelo positivismo de Augusto Comte, elabora um novo conceito jurídico de propriedade que deixa de ser visto como um direito subjetivo individual de disposição plenamente livre passando a ser entendido como um objeto de utilidade social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária. Assim, a propriedade perde seu caráter absoluto e intangível e o proprietário passa a ter o dever de cumprir uma função social para que seus direitos de proprietários estejam garantidos.

Dito isso, Wellington dos Mendes Lopes¹⁹, ao analisar a propriedade consoante ao pensamento de León Duguit, observa que:

(...) a propriedade não é um direito, senão uma função social. O homem não tem direitos; a coletividade tampouco os tem; o que há é que todo indivíduo

¹⁷ NONES, Nelson. Direito de Propriedade e Função Social: Evolução Histórico-Jurídica. **Revista Jurídica - CCJ/FURB**, Blumenau, v. 13, n. 25, p. 108-126, 2009, p. 115. Semestral. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1602/1070>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

¹⁸ JELINEK, Rochelle. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil**. Porto Alegre, p. 41, 2006, p. 10. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

¹⁹ LOPES, Wellington dos Mendes. Função Social da Propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 85, p. 277-290, 1985, p. 285. Trimestral. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181485>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

tem na sociedade uma função a desempenhar, uma tarefa a cumprir, porque de seu alheamento resultará uma desordem ou quando menos um prejuízo social. Por outra parte, todos os atos contrários a essa função serão reprimidos socialmente, ao contrário, serão socialmente garantidos e protegidos todos aqueles que executem em ordem esta função social.

Como se pode constatar, na concepção desenvolvida por León Duguit a função social da propriedade constitui um dever positivo do proprietário, ou seja, um poder-dever do proprietário, pois ao mesmo tempo em que a função social da propriedade restringe o direito de usar e gozar, também garante ao proprietário o poder de dar a sua propriedade uma função determinada.

Segundo Cintia Maria Scheid²⁰, a nova concepção jurídica da função social da propriedade, trazida por León Duguit, passou a ser incorporada pelas Constituições Ocidentais no começo do Século XX, sobretudo com o surgimento do Estado Social de Direito.

Nesse compasso, Flávio Tartuce²¹ aponta que a Constituição alemã de Weimar, de 1919, inaugurou o princípio da função social da propriedade ao estabelecer que “*a propriedade obriga*”, uma vez que seu uso deve servir tanto aos interesses do proprietário quanto ao bem de toda a sociedade. Esta concepção se mantém no artigo 14 da atual Norma Fundamental Alemã.

Posteriormente, de acordo com Francisco Luciano Lima Rodrigues²², a Constituição da República Italiana, de 1948, atribuiu as disposições sobre a propriedade ao núcleo de direitos fundamentais, ampliando a

²⁰ SCHEID, Cintia Maria. O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão na Evolução da Regularização Fundiária Urbana no Ordenamento Jurídico Brasileiro. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 83, p. 423-454, 2017, Semestral, p. 425.

²¹ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil - Direito das Coisas*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 209.

²² RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função Social da Propriedade Privada - Notas sobre a sua Evolução Conceitual. *Themis*, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 59 - 90, 2003, p. 77. Semestral. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/296/283>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

potencialidade deste princípio ao tratá-lo como um fato econômico e não mais como um direito da personalidade.

Para Rochelle Jelinek²³, o constitucionalismo brasileiro incorporou expressamente a noção de função social da propriedade pela primeira vez na Constituição de 1934 (artigo 113), segundo a qual o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Além disto, a Carta Magna trouxe em seu bojo a possibilidade de desapropriação por necessidade pública mediante indenização prévia em dinheiro, situação que constitui uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada e, portanto, um reflexo do princípio da função social da propriedade neste direito.

Todavia, Ana Paula Rodrigues²⁴ aduz que a Constituição de 1934 não possibilitou a instrumentalização do direito de propriedade vinculado ao interesse social e coletivo, possibilitado apenas na Constituição de 1946.

Ato seguinte, segundo Fernanda Accioly Moreira²⁵, a Constituição de 1946, por sua vez, trouxe o direito de propriedade atrelado ao bem-estar social e a desapropriação por interesse social. Já a Constituição de 1967 previu expressamente a função social da propriedade como um princípio da ordem econômica.

²³ JELINEK, Rochelle. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil**. Porto Alegre, p. 41, 2006. p. 17. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

²⁴ METROPOLO, Ana Paula. **As Moradias Irregulares e a Regularização Fundiária na Lei n.º 13.465/2017**. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Direito Ambiental, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, Santos, 2018, p. 22. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/5001/1/Ana%20Paula%20Rodrigues%20Metropolo.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

²⁵ MOREIRA, Fernanda Accioly. **Terras de Exclusão, Portos de Resistência: um estudo sobre a função social das terras da união**. 2018. 322 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 78. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-24092018-095352/publico/TEfernandaacciolymoreira_rev.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

Contudo, de acordo com Cintia Maria Scheid²⁶, foi com a Constituição Federal de 1988 que o princípio da função social da propriedade passou a integrar o próprio conceito do direito de propriedade, uma vez que nos termos do artigo 5º, XXIII, a propriedade deverá atender à sua função social. Desta maneira, para Paulo Abiguenem Abib²⁷, restou estabelecida uma nova concepção de propriedade voltada para o bem-estar social, tanto no que diz respeito à propriedade urbana quanto à rural.

Para o supracitado autor²⁸, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais expressas no plano diretor, conforme preceitua o artigo 182, § 2º, da CF. Por sua vez, dispõe o artigo 182, § 1º, da CF, que o plano diretor constitui um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Caso não haja o cumprimento da função social urbana, segundo o constituinte originário, a lei específica poderá exigir do proprietário de terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, incluído em área abrangida pelo plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sofrer, sucessivamente, parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, e, finalmente, desapropriação, nos termos do artigo 182, §4º, da CF.

²⁶ SCHEID, Cintia Maria. O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão na Evolução da Regularização Fundiária Urbana no Ordenamento Jurídico Brasileiro. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 83, p.423-454, 2017, Semestral, p. 424.

²⁷ ABIB, Paulo Abiguenem. *A Função Social da Propriedade Imóvel sob a Êgide da Constituição Federal e sua Efetividade no Processo*. 2005. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2005, p. 54. Disponível em: <<http://191.252.194.60:8080/bitstream/fdv/161/1/PAULO%20ABIGUENEM%20ABIB.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

²⁸ ABIB, Paulo Abiguenem. *A Função Social da Propriedade Imóvel sob a Êgide da Constituição Federal e sua Efetividade no Processo*. 2005. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2005, p. 47. Disponível em: <<http://191.252.194.60:8080/bitstream/fdv/161/1/PAULO%20ABIGUENEM%20ABIB.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

Por seu turno, a propriedade rural cumpre sua função social quando observa, simultaneamente, os parâmetros instituídos no artigo 186, da CF, e regulamentados pelo artigo 9º da Lei nº 8.629 de 1993. Para Nathalia Masson²⁹, tal situação ocorre quando se cumpre as condições econômica, social e ecológica, as quais correspondem respectivamente à produtividade do imóvel, o bem-estar dos envolvidos na atividade e a proteção do direito fundamental ao meio ambiente.

No que tange a propriedade pública, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁰, a aplicação do princípio da função social é inerente à própria natureza jurídica do bem público, pois o Estado tem o dever de garantir que a utilização dos bens públicos atenda o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. No que diz respeito, especificamente, aos bens dominicais na área urbana a propriedade pública deve submeter-se às limitações impostas pelo Plano diretor, assim como, a área rural deve enquadrar-se nos planos de reforma agrária, desta maneira, a propriedade pública cumpri a sua função social.

Em última análise, o princípio da função social da propriedade visa resguardar o equilíbrio entre os direitos individuais e difusos, uma vez que hodiernamente, segundo Guilherme José Purvin Figueiredo citado por Beatriz Souza Costa e Stephanie Rodrigues Venâncio³¹, a doutrina majoritária afirma que a propriedade não é uma função, mas que o direito de propriedade justifica-se porque ele tem uma função social.

²⁹ MASSON, Nathalia. Manual de **Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, p. 1.300, 2016, p. 255.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de direito Público da Bahia, n. 6, p. 1 - 13, 2006, Trimestral, p. 11. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

³¹ COSTA, Beatriz Souza. VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista de Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, 2016, p. 106-136, Quadrimestral, p. 119. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481/2611>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

1.3 Direito à Moradia Digna

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 o direito à habitação ou moradia digna representa um direito essencial inerente à própria dignidade da pessoa humana, pois envolve a estrutura fundamental da existência humana. Diante disto, o artigo XXV dispõe que: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis”.

Conforme observa Nelson Saule Júnior³², no âmbito internacional o direito à moradia é amplamente tutelado, dentre os diversos diplomas que versam sobre o tema podemos citar: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), dentre outras.

No plano interno, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, o direito à moradia foi elevado ao patamar de direito fundamental no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, além disso, o artigo 5º também o assegura como um direito social. Cabe destacar que a Carta Magna no artigo 7º, inciso IV, desde sua promulgação originária, já havia o reconhecido como um direito fundamental no âmbito da propriedade rural.

Desta maneira, para José Reudson de Souza e Rozana Maria Araújo³³, o direito à moradia sendo um direito fundamental e social possui como

³² SAULE JUNIOR, Nelson. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004, p. 33/34.

³³ SOUZA, José Reudson de; ARAÚJO, Rozana Maria. *Regularização Fundiária Urbana após a Lei nº 13.465/2017*. 2019. 21 f. Curso de Pós-Graduação em Direito Imobiliário, Centro Universitário UNIFAMETRO, Fortaleza, 2019, p.13.

características principais a inalienabilidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade e universalidade. A primeira refere-se ao direito do tutelado dispor de um imóvel para residir com dignidade, seja ele próprio ou alugado; a segunda refere-se à impossibilidade de abdicação deste direito; a terceira refere-se ao fato de que o titular deste direito não perde a proteção constitucional pelo tempo ou desuso; e por fim, a quarta refere-se ao fato de que este direito estende-se a todos os indivíduos.

Por oportuno, faz-se importante destacar que, segundo Camila Buzinaro dos Santos³⁴, o direito à moradia por ser um direito essencial ao ser humano encontra-se protegido pelo princípio da dignidade da pessoa humana, este por sua vez norteia todas as relações e é base da Constituição Federal.

Neste sentido, Miloon Kothari citado por Victor Hugo Fallé Moreira Vaz³⁵, destaca que “só haverá que se falar em respeito aos direitos humanos quando houver garantia de uma moradia digna para cada indivíduo”.

Segundo Marcelo Augusto Santana de Melo³⁶, uma moradia digna condiciona o acesso a outros direitos essenciais, pois em sua ausência é impossível garantir saúde, educação, segurança e lazer, além disso, a falta de habitação adequada acarreta a dispersão do núcleo familiar e o fracasso escolar.

<<http://repositorio.unifametro.edu.br/jspui/bitstream/123456789/52/1/IOS%c3%89%20REUDSON%20DE%20SOUZA%20-%20RÓZANA%20MARIA%20ARA%c3%9a%20DA%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

³⁴ SANTOS, Camila Buzinaro dos. **A moradia como Direito Fundamental**. 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-moradia-como-direito-fundamental/>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

³⁵ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 26.

³⁶ MELO, Marcelo Augusto Santana. O Direito a Propriedade e o Papel do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 69, jul./ 2010, p. 10. Semestral. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020

Neste sentido, de acordo com Silvia Regina de Assumpção Carbonari³⁷, a Agenda Habitat reconheceu que não é qualquer habitação que pode ser considerada como uma moradia digna, haja vista que este direito não se limita apenas a existência de paredes e telhado, mas deve ser entendido sob um viés constitucional.

Assim, a moradia adequada pressupõe de um lado a existência de segurança jurídica da posse, habitabilidade, acessibilidade para grupos vulneráveis, acessibilidade econômica, localização e adequação cultural, bem como a disponibilidade de serviços essenciais como energia elétrica, instalações sanitárias, ser atendida por transporte público, hospitais e postos de saúde, escolas, creches, dentre outros serviços públicos. Por outro lado, pressupõe a inexistência de conflitos armados e de situações que representam perigos contra a saúde ou a integridade humana como, por exemplo, o desmoronamento, enchentes ou outros abalos.

Para Paola Mavropoulos Beekhuizen Villar³⁸, o direito à habitação não obrigada, necessariamente, o Poder Público a construir parques habitacionais para toda a população, mas impõe uma atuação que viabilize a moradia digna, como a de solucionar questão dominial dos imóveis e de urbanizar áreas ocupadas. Entretanto, em casos específicos como na hipótese de pessoas afetadas por desastres ou grupos mais vulneráveis da sociedade é possível que o Poder Público tenha de prestar assistência direta, por meio da habitação em si ou de subsídios.

³⁷ CARBONARI, Silvia Regina de Assumpção. *A Função Social da Propriedade Territorial Urbana e a Concretização do Direito de Moradia Digna: o Novo Papel do Direito de Superfície*. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Pós-graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007, p. 44. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2396/a%20funcao%20social.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 jul. 2020

³⁸ VILLAR, Paola Mavropoulos Beekhuizen. *O Direito Fundamental à Habitação e o Direito do Urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro*. 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Ciências Jurídico-Políticas - Menção em Direito Constitucional, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, p. 47. Disponível em: <<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/29919/1/O%20direito%20fundamental%20a%20habitacao%20e%20o%20direito%20do%20urbanismo.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

Por fim, faz-se essencial destacar que a regularização fundiária constitui um instrumento jurídico-urbanístico de atuação do Poder Público que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, assim como a função social da propriedade e a própria dignidade da pessoa humana.

Regularização Fundiária Brasileira

2.1 Evolução Histórica da Regularização Fundiária Brasileira

O elemento histórico em uma análise jurídica é imprescindível, haja vista que diz respeito ao próprio direito que é essencialmente histórico. Diante disto, para se compreender a questão da regularização fundiária urbana, faz-se necessário a apresentação de um breve panorama histórico da legislação fundiária brasileira que se inicia nos primórdios da formação da propriedade imóvel no Brasil.

De acordo com Bruno José Berti Filho¹, todo o território brasileiro durante o período colonial era considerado propriedade da Coroa Portuguesa e deveria obedecer aos preceitos do Direito Canônico e aos princípios gerais, emanados pela Igreja Católica. Anota o autor que, na época da descoberta do Brasil, as terras brasileiras eram submetidas às Ordenações Afonsinas, que no ano de 1521 foram substituídas pelas Ordenações Manuelinas e que, posteriormente, no ano de 1603 estas também foram substituídas pelas Ordenações Filipinas.

Para Vicente Cavalcanti Cysneiros e J. O. de Lima Pereira, citados pelo autor supramencionado², pode-se afirmar que historicamente a propriedade originou-se fundamentalmente de patrimônio público. Isto porque, o regime das terras apoiava-se no binómio domínio-público e ocupação-privada, ou seja, a propriedade inicialmente era da Coroa Portuguesa, isto

¹ BERTI FILHO, Bruno José. Regularização Fundiária Rural. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 84, p. 123 - 159, 2018, Semestral, p. 124.

² BERTI FILHO, Bruno José. Regularização Fundiária Rural. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 84, p. 123 - 159, 2018, Semestral, p. 124.

é, de domínio público, mas as terras foram repartidas em capitânicas hereditárias e, a posteriori, em sesmarias sendo ocupadas por particulares, mediante concessão do domínio condicionada à utilização da terra.

Segundo Richard Hugh Bente³, inicialmente era irrelevante a questão da demarcação precisa das divisas, haja vista a extensa dimensão do território e a população exígua, mas com o passar do tempo tal situação repercutiu gerando disputas e discrepâncias jurídicas nas relações de propriedade.

Em 1822 com a Declaração da Independência do Brasil foi proibida a concessão de novas sesmarias e, posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1824, o artigo 179 instituiu de forma expressa “o direito à propriedade em sua plenitude”. Contudo, de acordo com Marcelo Luiz Francisco de Macedo Bürger e João Paulo Capelotti⁴, neste período a terra não possuía nenhum valor, razão pela qual inicialmente não havia regulamentação jurídica da propriedade fundiária, sendo que apenas em 18 de setembro de 1850, a questão foi normatizada com a sanção da Lei 601, denominada Lei das Terras.

Raimundo Fernandes de Oliveira, citado por Bruno José Berti Filho⁵, observa que o supracitado diploma legal, considerado o primeiro ato normativo de regularização fundiária no Brasil, revalidou todas as sesmarias

³ BENTE, Richard Hugh. **Regularização Fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba** 2010. 414 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p. 48. Disponível em: < https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf >. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁴ BÜRGER, Marcelo Luiz Francisco de Macedo; CAPELOTTI, João Paulo. O percurso da posse e da propriedade no Brasil: das sesmarias aos conceitos contemporâneos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba, v. 16, p. 20 - 37, jan./2017, Semestral, p. 28. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/animat6/2.-O-PERCURSO-DA-POSSE-E-DA-PROPRIEDADE-NO-BRASIL-Marcelo-Burger.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020

⁵ BERTI FILHO, Bruno José. Regularização Fundiária Rural. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 84, p. 123 - 159, 2018, Semestral, p. 146.

e legitimou todas as posses, de quaisquer extensões, adquiridas por título legítimo ou cujos posseiros não fossem primários.

Para Marcelo Luiz Francisco de Macedo Bürger e João Paulo Capelotti⁶, a Lei das Terras instituiu a obrigatoriedade do registro, fez a separação de terras públicas e particulares, estabeleceu o conceito de terras devolutas⁷ e proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título a não ser mediante a compra. Além disso, determinou a criação de uma Repartição Geral das Terras Públicas que seria responsável pela medição, divisão e descrição das terras devolutas e principalmente estabeleceu o caráter absoluto da propriedade imóvel.

Posteriormente, de acordo Bruno José Berti Filho⁸, tendo em vista que o sistema de registro, denominado Registro do Vigário, tinha falhas surgiu a Lei Orçamentária 317, de 21 de outubro de 1843, mas referida lei era incompleta e ensejou a edição da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, dispositivo este que criou o Registro Geral, o qual segundo parte da doutrina constitui o embrião do atual Registro de Imóveis, trazendo um maior formalismo ao patrimônio fundiário.

Neste diapasão, sedimenta-se o ideal de que antes do registro não haveria domínio, situação que se refletiu nos Decretos nº 451-B e 955-A, de 1890 os quais buscavam a regularização da propriedade fundiária, através

⁶ BÜRGER, Marcelo Luiz Francisco de Macedo; CAPELOTTI, João Paulo. O percurso da posse e da propriedade no Brasil: das sesmarias aos conceitos contemporâneos. *Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET*. Curitiba, v. 16, p. 20 - 37, jan./2017, Semestral, p. 28. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima16/2.-O-PERCURSO-DA-POSSE-E-DA-PROPRIEDADE-NO-BRASIL-Marcelo-Burger.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020

⁷ Segundo Richard Hugh Bente, **terras devolutas** são as terras que não tiverem título legítimo, não tiverem sido concedidas por sesmarias, não se encontrem em posses legitimadas pela lei ou não estiverem submetidas a algum tipo de uso público de qualquer instância. (BENTE, Richard Hugh. **Regularização Fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba** 2010. 414 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010, p.58. Disponível em: < https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020).

⁸ BERTI FILHO, Bruno José. Regularização Fundiária Rural. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 84, p. 123 - 159, 2018, Semestral, p 128.

do chamado “Registro Torrens” que há época era propagandeado como garantidor de um título dominial seguro e indestrutível.

De acordo com Francemberg Teixeira Reis⁹, o Registro Torrens tinha como objetivo acabar com as confusões relacionadas aos limites de domínio das propriedades ao ceder títulos de propriedade inquestionáveis. Contudo, tal sistema obteve pouca repercussão, haja vista a não obrigatoriedade dos proprietários rurais em registrar suas propriedades.

Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, segundo Dâmares Ferreira¹⁰, o direito de propriedade foi mantido no formato anterior, nos termos do artigo 72, § 17¹¹. Da mesma forma, segundo Ricardo Cotrim Chacur¹², no Código Civil de 1916, editado sobre as bases de um país eminentemente rural, o legislador manteve a noção individualista e absoluta da propriedade imobiliária incorporada no ordenamento desde a Lei de Terras, diploma legal responsável por retirar a obrigatoriedade do proprietário de um imóvel exercer a posse produtiva ou utilizá-lo para fins de moradia.

No que tange especificamente a regularização fundiária do solo urbano, faz-se essencial destacar a Lei nº 6.799, de 19 de dezembro de 1979,

⁹ REIS, Francemberg Teixeira. **Entre as Teorizações das Leis e as Ações Práticas dos Sujeitos**: as continuidades da lei de terras de 1850 no nascente regime republicano. 2013, p. 3. Disponível em: <http://snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371338073_ARQUIVO_Francemberg_Teixeira_Reis.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

¹⁰ FERREIRA, Dâmares. O Aspecto Funcional da Propriedade Urbana na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 6, p. 23 - 51, 2001, Trimestral, p. 24.

¹¹ Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria. (BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Rio de Janeiro. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 29 ago. 2020.)

¹² CHACUR, Ricardo Cotrim. **Usucapião coletiva urbana e regularização fundiária nas favelas paulistanas**. 2014. 149 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014, p. 31. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1128/1/Ricardo%20Cotrim%20Chacur.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

denominada Lei do Parcelamento do Solo ou Lei Lehmann, promulgada com o objetivo de regular os loteamentos irregulares que estavam se espalhando por todo o país. Para Denise Bittencourt Friedrich¹³, tal diploma legal trouxe importantes dispositivos para disciplinar o parcelamento do solo urbano, bem como dar outras providências referentes a ele. Tal dispositivo consagrou expressamente duas modalidades de parcelamento do solo: o loteamento e o desmembramento¹⁴.

Segundo Fernanda Fabiana Fuentes Bruzzone Oliveira¹⁵, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu uma nova ordem urbanística com o capítulo dedicado à Política Urbana, dispostos nos artigos 182 e 183. Dentre as principais inovações deste capítulo destacam-se: a função social da propriedade; as funções sociais das cidades; a usucapião especial urbana; a definição do município como responsável por executar as políticas de desenvolvimento urbano e, principalmente, a obrigatoriedade do planejamento urbano através dos planos diretores municipais.

Ademais, para Janaína Rigo Santin¹⁶, destaca-se a Lei nº 10.257, de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, que regulamentou a nova política de desenvolvimento urbano ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e os instrumentos urbanísticos que o Poder Público

¹³ FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **Inclusão Social: Um Desafio para as Políticas Públicas de Regularização Fundiária**. 2007. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2007, p. 68. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cpo60632.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

¹⁴ Segundo Vinícius Monte Custódio, o **loteamento** é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, nos termos do art. 2º, § 1º; o **desmembramento** é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes, nos termos do art. 2º, § 2º. (CUSTODIO, Vinícius Monte. *Análise Jurídica do Loteamento de Acesso Controlado e do Condomínio de Lotes na Lei Federal nº 13.465/2017*. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1930-1952, 2017, Trimestral, p. 1931. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30871/21985>>. Acesso em: 19 jul. 2020.)

¹⁵ OLIVEIRA, Fernanda Fabiana Fuentes Bruzzone. **Direito à Moradia Urbana e a Regularização Fundiária de Interesse Social**. Niterói: Impetus, 2012. p. 35.

¹⁶ SANTIN, Janaína Rigo. **Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades**. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 63, p. 531 - 548, mar./ 2001, Semestral, p. 538

Municipal e o Distrito Federal deverão utilizar para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como garantir o bem estar de seus habitantes.

Ato contínuo faz-se imprescindível destacar outros dispositivos legais posteriores que versam sobre a questão urbanística, quais sejam: Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que regulamenta as parcerias público-privadas; Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que regulamenta o sistema nacional de habitação de interesse social – SNHIS; Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que regulamenta a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais; Lei Federal nº 11.224, de 20 de junho de 2007, que regulamenta a política nacional de saneamento básico; Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que instituiu o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização; dentre outras.

Em última análise, mas não menos importante, merece destaque a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, aprovada com o objetivo de facilitar a regularização fundiária de assentamentos informais, bem como regulamentar o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida, que financia a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda. Segundo Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite¹⁷, o referido dispositivo legal havia introduzido novos parâmetros urbanísticos com o objetivo de permitir o reconhecimento jurídico dos assentamentos informais e cancelar as situações jurídicas consolidadas dessas formas de ocupação.

¹⁷ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. **Regularização Fundiária Urbana**: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2017, p. 6. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017/020-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

2.2 A Lei da Regularização Fundiária nº 13.465 de 2017

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, denominada Lei da Regularização Fundiária, surgiu inicialmente com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, mas foi modificada durante o processo legislativo no Congresso Nacional. Deferido dispositivo legal revogou expressamente todo o capítulo da Lei nº 11.799 de 2009 que tratava da REURB, passando a tratar integralmente da regularização fundiária urbana, bem como instituiu o procedimento para alienação de bens imóveis da União. Além disso, disciplinou a regularização fundiária rural e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, matérias que não serão abordadas neste trabalho.

Nesse diapasão, de acordo com Victor Hugo Fallé Moreira Vaz¹⁸, a Lei da Regularização Fundiária provocou uma substancial mudança no ordenamento jurídico pátrio ao promover alteração em diversos dispositivos legais de natureza civilista e pública, ao todo foram alteradas, segundo ex-procurador geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros¹⁹, mais de uma dezena de leis.

Para Vicente de Abreu Amadei²⁰, a LRF distingue a regularização fundiária rural da urbana de forma explícita em seu Título I (que aborda à regularização fundiária rural) e II (que aborda à regularização fundiária urbana). Contudo, naquele o legislador optou por alterar ou inserir normas em várias leis esparsas que já disciplinavam a matéria, ao passo que

¹⁸ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 51.

¹⁹ BRASIL. Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Procuradoria-Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. 2017, p. 14 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

²⁰ AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **As primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. 2017. p. 13. Disponível em: <http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020. p. 14.

neste apresentou um novo regramento mais detalhado que visa à sistematização da matéria.

Inicialmente, faz-se importante salientar que a regularização fundiária consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à regularização de assentamentos informais e à titulação de seus ocupantes, visando garantir o direito social à moradia digna, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²¹.

Nos termos da norma vigente, a Regularização Fundiária Urbana é um instrumento de política pública, sob o aspecto jurídico, físico e social, que tem como objetivo legalizar núcleos urbanos informais, bem como promover melhorias no ambiente onde estão inseridos estes núcleos, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados.

Anota o autor supracitado²² que no âmbito da REURB a LRF traz diversas novidades como, por exemplo, o instituto da legitimação fundiária, a arrecadação de bens abandonados, o direito de laje, o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples.

Além disso, faz-se oportuno destacar que o artigo 15, da LRF, elenca um rol exemplificativo de instrumentos jurídicos que podem ser empregados no âmbito da REURB, quais sejam: a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição, em caso de perigo

²¹ ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <https://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/9660_07413_00026.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

²² AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **As primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. 2017. p. 15. Disponível em: <http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020. p. 14.

público iminente; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação e a compra e venda.

Em última análise faz-se essencial apresentar as três formas de Regularização Fundiária Urbana disposta na LRF, a saber: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico e a Regularização Fundiária Urbana Inominada²³.

A “Regularização de Interesse Social” (REURB-S) aplica-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarada por ato do Poder executivo Municipal que deverá considerar a peculiaridade local e regional, bem como o limite de cinco salários mínimos para a renda familiar, nos termos do artigo 13, inciso I, da LRF e do artigo 6º do Decreto Federal nº 9.310/2018.

A “Regularização de Interesse Específico” (REURB-E) aplica-se aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na hipótese anterior englobando, portanto, uma população com melhores condições de vida, mas desprovida de uma moradia devidamente regularizada, nos termos do artigo 13, inciso II, da LRF.

A Regularização Inominada aplica-se à regularização do parcelamento de glebas implantadas antes de 19/12/1979 e que estejam integradas à cidade, tal modalidade apresenta menos exigências que as outras modalidades, nos termos do artigo 69, da LRF.

De acordo com Ana Paula Matosinhos²⁴ esta classificação tem como objetivo identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das

²³ BRASIL, Presidência da República. **Secretaria Geral. Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 23 ago. 2019.

²⁴ MATOSINHOS, Ana Paula. **A Regularização Fundiária Urbana no Contexto da Evolução Histórico-Normativa Brasileira.** 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2017, p. 104.

obras de infraestrutura essencial, além de conceder alguns benefícios para a REURB-S e Inominada. Contudo, em que pese às suas peculiaridades, nas três formas o ocupante adquire a propriedade livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Por fim, cabe destacar que o trabalho não se propõe a analisar todas as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, haja vista que foco deste estudo está adstrito a realizar uma análise pormenorizada dos assuntos que são objetos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 e, por fim, no último capítulo analisar a aptidão da Regularização Fundiária sobre os bens públicos.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771

A Lei n.º 13.465/2017 instituiu um novo marco no que tange a matéria de regularização fundiária, contudo, referido dispositivo legal foi objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), ainda pendentes de serem julgadas, a saber: ADI n.º 5.771 proposta pela Procuradoria Geral da República; ADI n.º 5.787 proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e ADI n.º 5.883 proposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

Segundo Gilmar Mendes¹, a Ação Direta de Inconstitucionalidade consiste em um instrumento típico do controle abstrato de constitucionalidade brasileira de competência do Supremo Tribunal Federal. Tal ação tem como função precípua apreciar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual e distrital reconhecendo sua (in) validade em virtude do necessário respeito ao princípio da segurança jurídica e a defesa da ordem constitucional.

No caso da ADI n.º 5.771² houve pedido liminar de suspensão da eficácia da lei questionada sob o argumento de privatização em massa dos bens públicos e consequentemente o comprometimento do patrimônio público, sendo esta mesma linha seguida pelos pedidos de liminar nas demais ADIs. Todavia, o relator, Ministro Luiz Fux³, em razão da relevância da

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1950 - 1998.

² BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF**. 2017, p. 47-49. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771/regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771 Distrito Federal**: medida cautelar. Brasília, DF, 19 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

matéria discutida indeferiu a liminar, a fim de que a decisão seja tomada apenas em caráter definitivo, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999.

De saída, importa destacar que embora as ADIs questionem a integralidade ou dispositivos específicos do novel diploma legal no que toca a regularização fundiária urbana, rural e no âmbito da Amazônia Legal, assim como ao procedimento para alienação dos imóveis de propriedade da União, contudo, o objeto de análise está adstrito aos aspectos relacionados à Regularização Fundiária Urbana.

Ademais, o presente trabalho analisará especificamente a ADI nº 5.771, haja vista ter sido impetrada pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, após diversas entidades se manifestarem pela inconstitucionalidade do novel diploma legal na “Carta ao Brasil: Medida Provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”⁴ e considerando a similitude de algumas matérias discutidas nas demais ADIs.

Para tanto, a fim de compatibilizar a necessidade de enfrentamento do tema deste trabalho, a análise será dividida quanto aos aspectos de inconstitucionalidades formais e materiais.

3.1 As Inconstitucionalidades Formais

Para Luís Roberto Barroso⁵, a inconstitucionalidade formal ou nomodinâmica ocorre quando um ato legislativo é produzido em desconformidade com as regras de competência ou a algum rito do procedimento legislativo constitucionalmente fixado o qual, por sua vez,

⁴ 1º Defensoria Pública Especializada em Atendimento Fundiário do Estado do Amazonas. **Carta ao Brasil Medida provisória nº 759/2016: A Desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil**. Disponível em: <<https://iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 30-33.

compreende a iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e a publicação.

O Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros⁶, sustenta a propositura da ADI, dentre outros motivos, sob a alegação de que a Lei n° 13.465/2017 padece de inconstitucionalidades formais que serão objeto de análise pormenorizada, a saber: a ausência do requisito de urgência para edição de Medida Provisória e a regulamentação de matéria de Direito Processual Civil.

Ao presente estudo é relevante destacar ainda que as ADIs apontam outras inconstitucionalidades formais, todavia, sua análise neste trabalho será feita de maneira mais detida, a saber: desrespeito ao processo legislativo ordinário devido à alteração de mais de vinte legislações, usurpação da competência executiva e legislativa do município atribuídas pela Carta Magna e regulamentação de matérias privativas de serem editadas por Lei Complementar.

O Procurador-Geral da República alega que o novel dispositivo legal seria inconstitucional por ter alterado mais de vinte legislações e, portanto, teria desrespeitado o processo legislativo ordinário. Todavia, para Victor Hugo Fallé Moreira Vaz⁷, tal alegação não merece prosperar, pois não existe vedação constitucional expressa nesse sentido. Além disso, o Congresso Nacional tem poderes para alterar, suprimir ou adicionar conteúdos durante o processo de conversão das MPs, desde que respeitada à pertinência temática.

⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF**. 2017, p. 16-17. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁷ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 71-72.

Por seu turno, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) na ADI 5883⁸ e o Partido dos Trabalhadores na ADI 5787⁹ questionam a constitucionalidade da LRF alegando a usurpação da competência executiva e legislativa do município. Isto porque o novel dispositivo legal, em síntese, teria violado o artigo 182, da CF, que dispõe sobre a competência exclusiva e normativa em matéria atribuída ao plano diretor, bem como o artigo 30, incisos I e VIII, da CF que estabelece, respectivamente, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e sobre o adequado ordenamento territorial, e por fim, o artigo 24, inciso I, que estabelece a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico.

Os supracitados questionamentos demandam uma investigação autônoma e mais acurada, contudo, tendo em vista que o presente trabalho limitou-se ao exame da ADI 5771 tais pontos não serão objeto de análise pormenorizada.

Entretanto, faz-se necessário analisar a legitimidade ativa do Instituto de Arquitetos do Brasil para ingressar com a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, pois segundo o Ministro Luiz Fux¹⁰, no caso de entidades de âmbito nacional, não existe lei específica, razão pela qual o STF estabeleceu três condicionantes à propositura de ações de controle concentrado: “a homogeneidade entre os membros integrantes, a comprovação do caráter nacional mediante a presença de associados em pelo menos

⁸ VASCONCELOS, Beto; SILVA, Marina Lacerda e. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar**. 2018, p. 7-8. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/arquitetos-questionam-stf-lei.pdf>> Acesso em: 13 set. 2020.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Relator: Min. Dias Toffoli. Petição Inicial do Partido dos Trabalhadores (56615/2017). Brasília, 28 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>> Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Associação de consumidores não tem legitimidade para propor ADI contra Estatuto da OAB**. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358504#:~:text=Em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%Aos%20entidades%20de,pertin%C3%Aancia%20tem%C3%AAtica%20entre%20seus%20objetivos>> Acesso em: 13 set. 2020.

nove estados da Federação e a pertinência temática entre seus objetivos institucionais e a norma objeto de impugnação”.

Nesse compasso, o IAB não teria pertinência temática para questionar as modificações realizadas no âmbito dos registros públicos, uma vez que de acordo com Aderruan Rodrigues Tavares¹¹, a jurisprudência do STF é pacífica ao entender que a ação direta de inconstitucionalidade é admissível desde que a lei impugnada diga respeito aos filiados ou associados respectivos (ADI 1464, Rel. Min. Moreira Alves).

3.1.1 Da Ausência de Urgência para Edição da Medida Provisória nº 759/2016

De acordo com o PGR a edição da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, não observa os requisitos constitucionais de relevância e urgência, os quais, por seu turno, são imprescindíveis para edição de medida provisória pelo Presidente da República, nos termos do artigo 62 da Constituição Federal¹².

Em seus argumentos o PGR sustenta que o problema de terras no Brasil remonta a implantação do regime das sesmarias e atravessa diversos momentos históricos sem que efetivamente fosse solucionado, razão pela qual embora reconheça a relevância da Regularização Fundiária, por outro lado, defende a falta do requisito da urgência. Afirma, ainda, que não estaria presente o *periculum in mora* que autorizaria o Presidente da República a atuar excepcionalmente na função legiferante, em detrimento do Congresso Nacional.

¹¹ TAVARES, Aderruan Rodrigues. A Inconstitucionalidade da Pertinência Temática para os Legitimados Especiais do Controle Abstrato de Normas. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 9, n. 48, p. 107-115, 2012, Bimestral, p. 108-109. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2129/1122>> Acesso em: 13 set. 2020.

¹² **Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

De acordo com Clarice G. Oliveira e José Levi do Amaral Júnior¹³, os requisitos constitucionais de relevância e urgência constituem espécies de travas orientadoras que visam contrabalançar a possibilidade excepcional do Presidente de legislar. Afirma-se, neste sentido, que a medida provisória apenas deve ser editada em situações excepcionais (relevantes) de interesse da sociedade que exijam resposta legislativa rápida (urgentes), sob pena de prejuízo para a sociedade.

Para Victor Hugo Fallé Moreira Vaz¹⁴, o STF ao analisar o critério da urgência na edição de MP, firmou o entendimento de que a Constituição Federal não estabelece claramente o conteúdo do termo “urgência”, cabendo ao Presidente da República tal interpretação, haja vista que o conteúdo é aberto e pode variar a depender da matéria.

Neste sentido, segundo o Ministro Alexandre de Moraes¹⁵, a análise dos requisitos constitucionais tem natureza eminentemente política devendo ser realizada inicialmente pelo Presidente da República, no momento da edição da MP e, posteriormente, pelo Congresso Nacional. Contudo, excepcionalmente, no caso de flagrante inobservância o Poder Judiciário poderá adentrar nesta esfera discricionária. Prossegue o ministro supracitado, afirmando que a conversão de uma medida provisória em lei não tem o condão de convalidar os vícios existentes na medida provisória, haja vista que a edição desta deve observar as formalidades constitucionais.

¹³ OLIVEIRA, Clarice G.; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 749-763, 2017, Quadrimestral, p. 752. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5030/3650>>. Acesso em: 05 set. 2020.

¹⁴ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação*. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 69

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1078.

Faz-se necessário destacar que por muito tempo a jurisprudência do STF entendeu que a conversão da MP convalidaria eventuais vícios formais, neste sentido, apresenta-se como exemplo o julgamento da ADI 1417-MC/DF¹⁶, em 1999. Todavia, a Suprema Corte decidiu de maneira diversa no julgamento da medida cautelar na ADI 3090/DF¹⁷, em 2006, no qual entendeu que a lei de conversão não convalidaria os vícios formais.

Nesse compasso, verifica-se que a compreensão STF passou a alternar-se, ora decidindo pela convalidação dos vícios como é o caso, por exemplo, do julgamento da ADI 1976/DF¹⁸, em 2007, ora decidindo pela não convalidação como é o caso, por exemplo, do julgamento da ADI 4048-1/DF¹⁹, em 2008.

Dito isto, em que pese à falta de entendimento pacífico, para Víctor Hugo Fallé Moreira Vaz²⁰, o argumento de inconstitucionalidade da LRF devido à ausência do requisito da urgência não pode prosperar, pois todas as leis que regulamentam especificamente a questão fundiária urbana tiveram como origem a edição de Medidas Provisórias. Dentre elas, destaca-se a Lei Federal n.º 11.977/2009, uma vez que o PGR ao pedir a nulidade da LRF pretende o seu retorno, embora esta também padeça do mesmo vício de origem. Por outro lado, segundo o autor supracitado, a inércia do

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.417 Distrito Federal**: inteiro teor do acórdão. Brasília, DF, 02 de agosto de 1999, p. 293-302. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385494>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.090 Distrito Federal**: medida cautelar. Brasília, DF, 11 de outubro de 2006, p.49. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491802>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.976 Distrito Federal**: inteiro teor do acórdão. Brasília, DF, 28 de março de 2007, p. 91-92. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456058>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048 Distrito Federal**: medida cautelar. Brasília, DF, 14 de maio de 2008, p. 178-179. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

²⁰ VAZ, Víctor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 68-69.

poder legislativo em tratar do assunto de forma adequada, associada a um ambiente urbano repleto de núcleos informais abandonados pelo poder público caracterizaria a urgência do tema da regularização fundiária urbana, especialmente quando está em jogo a dignidade da pessoa humana.

Ressalte-se, por oportuno, que o Presidente da República²¹ na exposição de motivos para edição da Medida Provisória apresentou como uma das justificativas para revogação da lei anterior, a necessidade de reconfiguração das políticas públicas voltadas à população de baixa renda, buscando desburocratizar os procedimentos da REURB.

Do exposto, o presente trabalho concorda com o argumento de que ausência de urgência não merece prosperar, pois, em que pese se entenda que à matéria, prioristicamente, devesse ter sido tratada por iniciativa do Poder Legislativo, a falta de um regramento específico representava, em muitos casos, impedimento à concretização do direito social à moradia digna.

3.1.2 Da Regulamentação de Matéria de Direito Processual Civil

Rodrigo Janot Monteiro de Barros²² sustenta também em seus argumentos que a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, padece de inconstitucionalidades formais, pois trata de matérias privativas de serem editadas por Lei Complementar e de Direito Processual Civil e que, portanto, devem observar um rito específico, sob pena de inconstitucionalidade.

²¹ ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. **EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCR**. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%620759-16.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

²² BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5-771/DF**. 2017, p. 17. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiaria.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Assim como afirma o PGR, constata-se que a MP incorre em vício formal ao revogar os artigos 14 e 15 da lei Complementar 76/1993²³, pois teria violado o artigo, 62, § 1º, inciso III, da Constituição Federal²⁴, que veda o tratamento de matéria reservada à lei complementar pela via de Medida Provisória.

Contudo, tendo em vista que o objeto deste estudo está adstrito ao âmbito da REURB, tal vício formal não será analisado de maneira pormenorizada. Isto porque o artigo 109, inciso I, da LRF, ao revogar os artigos supracitados dispôs sobre matéria relativa ao procedimento contraditório especial de rito sumário, o qual se aplica ao processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social, para fins de reforma agrária.

De saída, importa enfatizar que a MP ao incluir os incisos X e XI no artigo 799, da Lei 13.105, de 2015 (o Código de Processo Civil)²⁵, teria violado o artigo, 62, § 1º, inciso I, letra “b”, da Constituição Federal²⁶, que veda o tratamento de matéria de direito processual pela via de Medida Provisória.

²³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm#art15>. Acesso em 06 set. 2020.

²⁴ **Art. 62**. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: III - reservada a lei complementar; (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

²⁵ **Art. 799**. Incumbe ainda ao exequente:

X - requerer a intimação do titular da construção-base, bem como, se for o caso, do titular de lajes anteriores, quando a penhora recair sobre o direito real de laje;

XI - requerer a intimação do titular das lajes, quando a penhora recair sobre a construção-base. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

²⁶ **Art. 62**. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

b) direito penal, processual penal e processual civil;

(BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

Todavia, segundo Victor Hugo Fallé Moreira Vaz²⁷, a matéria de Direito Processual Civil foi incluída no texto da lei de conversão através de modificações realizadas pelo Congresso, uma vez que a redação original da MP não continha qualquer disposição sobre matéria de direito processual. Assim, depreende-se que não houve violação direta a vedação constitucional, restando, entretanto, a análise da constitucionalidade da inclusão de matéria vedada para MP no processo de conversão em lei.

Urge enfatizar, que a Carta Magna no artigo 62, § 12º, da CF²⁸, reconhece expressamente a legitimidade do Congresso Nacional para alterar o texto original das medidas provisórias mediante apresentação de emendas. Entretanto, o STF no julgamento da ADI 5127²⁹, em 2015, estabeleceu vedação ao uso de emendas parlamentares durante o processo de conversão das MPs em lei que não possuíssem pertinência temática com o conteúdo das MPs, tal situação é denominada “contrabando legislativo”.

De acordo com Fernando Lagares Tavora³⁰, a decisão do STF que reconheceu a obrigatoriedade da pertinência temática nas emendas, por outro lado, também teria acabado com a discussão sobre a possibilidade de inclusão de matéria vedada para MP no processo de conversão em lei. Isto porque sendo obrigatória a pertinência temática, conseqüentemente,

²⁷ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 70-71.

²⁸ **Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 12º. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127 Distrito Federal**: inteiro teor do acórdão. Brasília, DF, 15 de outubro de 2015, p. 55-66. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309458851&ext=.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2020.

³⁰ TÁVORA, Fernando Lagares. **Processo Legislativo de Medida Provisória: Casuística e Análise de Regimentalidade, Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade**. 2015. 78 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 68. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11786/1/2015_FernandoLagaresTavora.pdf>. Acesso em: 06 set. 2020.

a emenda não pode inovar, aplicando-se, portanto, os limites materiais da MP à PLV.

Sob outro prisma, segundo Wilson Alves de Souza³¹, não é plausível afirmar que no âmbito do direito processual exista situação tão urgente que não possa esperar a promulgação de uma lei em conformidade com o procedimento legislativo normal, haja vista que o direito processual disciplina a atividade jurisdicional. Ademais, prossegue o autor supracitado afirmando que a edição de MP no âmbito do direito processual acarretaria insegurança jurídica, pois de um lado o processo é uma figura complexa de formação sucessiva e que existe um razoável espaço de tempo. Por outra via a edição de MP vigora e produz efeitos no período de 30 dias, renováveis por igual período, mas não sendo esta aprovada pelo Congresso Nacional os efeitos produzidos perdem a eficácia. Assim, por ser ineficaz a MP não atenderia o requisito da relevância, tendo em vista a simples possibilidade de sua não conversão.

Por fim, para Victor Hugo Fallé Moreira Vaz³², não seria possível tratar matéria processual por MP ou PLV, pois a matéria exige respeito ao processo legislativo ordinário, o qual, por sua vez, permite a amplo debate, haja vista possuir ritos e prazo apropriados, comissões temáticas e instituição de debates públicos que ampliam o alcance das matérias tratadas.

Diante do exposto, verifica-se no presente trabalho a inconstitucionalidade do artigo 57 da LRF, pela nítida violação ao artigo, 62, § 1º, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal, devendo, portanto, tal dispositivo ser declarado nulo pelo STF, sob pena de acarretar insegurança ao ordenamento jurídico.

³¹ SOUZA, Wilson Alves de. Medida Provisória em Matéria Processual - Inconstitucionalidade. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 65, p. 120 - 126, 1992, Trimestral, p. 122-124.

³² VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. *A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação*. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 71.

3.2 As Inconstitucionalidades Materiais

Para Luís Roberto Barroso³³, a inconstitucionalidade material ou no-moestática ocorre quando o conteúdo do ato legislativo infraconstitucional contraria regra ou princípio constitucional, pois embora o processo legislativo tenha sido respeitado à matéria tratada é incompatível com alguma norma substantiva prevista na Carta Magna.

Inicialmente, cabe destacar que a inconstitucionalidade material no âmbito da Regularização Fundiária Rural e no âmbito da Amazônia Legal foi o principal objeto das inúmeras críticas e discussões sobre o novel diploma legal. Isto porque segundo o PGR³⁴ o recente diploma legal promoveria a concentração de terra nas mãos de poucos, devido à possibilidade de venda de terras públicas a preços muito abaixo do valor de mercado e sem a necessidade de licitação. Em pese a relevância deste tema, o objeto deste trabalho está adstrito ao âmbito da REURB.

O Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, afirma que diversos princípios e normas constitucionais teriam sido afrontados pela LRF. Neste sentido, Víctor Hugo Fallé Moreira Vaz³⁵, ao analisar as inconstitucionalidades materiais, observa que as principais afrontas apontadas foram as seguintes: a proteção ao direito à moradia (artigo 6³⁶),

³³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 30-33.

³⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5-771/DF**. 2017, p. 23-27. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

³⁵ VAZ, Víctor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 67.

³⁶ **Art. 6.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

o direito a propriedade e sua função social (artigo 5, inciso XXIII³⁷), os fundamentos da república (artigo 3³⁸), a função social da cidade (artigo 182³⁹), a proibição ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais e o mínimo existencial (implícito no artigo 3, inciso III⁴⁰), o princípio da participação popular (implícito no artigo 1, parágrafo único⁴¹), a violação da proteção ambiental (artigo 225, caput, e §1º, inciso I, II, III, VII, e §§ 2º e 4º⁴²) e a

³⁷ **Art. 5.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

³⁸ **Art. 3.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

³⁹ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁴⁰ **Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁴¹ Art. 1 (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁴² **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade; § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

usucapião como única forma de aquisição originária da propriedade admitida pela ordem constitucional (artigo 183, caput e §3^o⁴³).

A fim de compatibilizar a necessidade de enfrentamento do tema, dentre as inconstitucionalidades materiais suscitadas para a propositura da ADI n^o 5.771, serão analisadas nos subtópicos subsequentes, de maneira pormenorizada, as principais matérias suscitadas, a saber: a desvinculação da regularização fundiária da participação popular, das diretrizes do plano diretor e da necessidade de licenciamento ambiental e urbanístico; e o instituto da Legitimação Fundiária.

3.2.1 Da Desvinculação da Participação Popular, do Plano Diretor, do Licenciamento Ambiental e Urbanístico

Rodrigo Janot Monteiro de Barros⁴⁴ alega a inconstitucionalidade material da recente lei, pois trata do tema da regularização fundiária urbana com ausência de participação popular, assim como desconsidera as diretrizes do plano diretor e a necessidade de licenciamento ambiental e urbanístico.

Diante dessas alegações, analisa-se, em um primeiro momento, a ausência de participação popular na elaboração da Lei n^o 13.476/2017, bem como de previsão de participação popular, pela lei supracitada, no processo de REURB.

⁴³ **Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 3^o Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁴⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF.** 2017, p. 28. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

Nesta perspectiva cabe destacar que segundo Jürgen Habermas⁴⁵ que a participação do cidadão no processo legislativo constitui uma forma legitimadora da atuação concreta da norma. Na mesma senda Edésio Fernandes⁴⁶ afirma que a efetiva participação popular é essencial para que as políticas públicas de regularização fundiária sejam legitimadas e bem-sucedidas.

Segundo Gabriel Moraes Outeiro e Durbens Martins Nascimento⁴⁷ tanto a Constituição Federal como o Estatuto das Cidades trazem canais que possibilitam a participação popular, que podem ir de uma consulta à comunidade até a instituição de conselhos com membros da sociedade civil. Por seu turno, o Estatuto das Cidades assegurou como diretriz geral da política urbana, nos termo do artigo 2º, que a gestão demográfica deve contar com a participação popular na formação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Todavia, no presente caso ao analisar a complexidade e a quantidade dos temas abordados pela MP 759 de 2016, bem como a celeridade imposta pelo artigo 62⁴⁸, da CF, ao Projeto de Lei de Conversão, infere-se daí que a elaboração da LRF careceu de uma efetiva participação popular.

⁴⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, Volume I, tradução Flávio Bueno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 114. Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Jurgen-Habermas-Direito-e-democracia-v.1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁴⁶ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 9-37, 2001, Semestral, p. 11. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/download/280/89>>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁴⁷ OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito humano à moradia e a regularização fundiária na Amazônia: limites e possibilidades. **Pensar**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 507-533, 2016, Quadrimestral, p. 519. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3492/pdf>>. Acesso em 28 set. 2020.

⁴⁸ **Art. 62. (...) § 6º** Se a medida provisória não for apreciada em até **quarenta e cinco dias** contados de sua publicação, entrará em **regime de urgência**, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. **§ 7º** Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. **§ 10º** É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

Neste sentido, sustenta o Rodrigo Janot Monteiro de Barros⁴⁹ que a LRF foi editada sem a prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular precisamente por ser fruto de medida provisória.

Ademais, de acordo com Victor Hugo Fallé Moreira Vaz⁵⁰, a participação popular o texto da LRF também deixou a desejar, pois existe apenas um artigo que aborda a matéria, qual seja: o artigo 10, inciso XII, que dispõe sobre a possibilidade de participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. Ato contínuo, o autor afirma que o novel diploma legal deveria ter incluído mecanismos efetivos de participação popular nos procedimentos gerais visando a real inclusão da sociedade no processo de REURB.

Em que pese, entenda-se, assim como os autores supracitados, que a MP deveria ter sido elaborada mediante estudos técnicos e participação popular prévia, bem como a LRF deveria contemplar mecanismos efetivos de participação popular no processo de REURB. Contudo, o presente trabalho não concorda com a inconstitucionalidade da lei pela ausência de participação popular. Isto porque com a tramitação do PLV e as diversas alterações promovidas pelo Congresso Nacional ao texto original da MP, constata-se inequivocamente a participação popular indireta.

Outra inconstitucionalidade apontada é que a LRF desconsidera as diretrizes do plano direto, pois segundo o PGR⁵¹ o texto legal faz apenas três menções ao instituto e nenhuma delas vincularia a LRF à observância

⁴⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF**. 2017, p. 23. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁰ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 82.

⁵¹ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF**. 2017, p. 31 - 33. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

dos planos diretores, representando nítida afronta à política de desenvolvimento e expansão urbana, prescrita pelo artigo 182, § 1º, da CF⁵².

Contudo, para Alberto Gentil de Almeida Pedroso⁵³, diversamente do que afirma o PGR, ao analisar o conjunto normativo da REURB disciplinado na LRF não se configura, *a priori*, a violação da autonomia municipal, isto porque os municípios ainda são os responsáveis por definir o planejamento urbano e também a regularização singularmente considerada, em que pese casuisticamente possa haver alguma dificuldade de adequação ou antinomia, em outras palavras afirma o autor:

A disciplina legal da regularização fundiária pela União – enquanto centrada em seus aspectos de fixação de diretrizes, com normas gerais, considerações categóricas e instrumentais genéricas, sem desprezo às particularidades regionais e às peculiaridades locais, bem como sem desconsiderar o ente municipal como principal vetor de direção desse processo de regularização, singular e concretamente considerada em cada espaço urbano informal, preservando, pois sua avaliação técnica, sua aprovação administrativa e sua condução político-urbanística – não afronta a autonomia municipal (art. 30, I e VIII, da CF), mas, antes, potencializa os municípios em suas expectativas, determinações e operações de regularização dos males urbanísticos que os atingem.

No que concerne à alegação do PGR de que a LRF não leva em conta o licenciamento ambiental e urbanístico, o IAB⁵⁴ também afirma que o novel diploma legal, em seu artigo 11⁵⁵, § 1º, reduziu ambas as exigências em

⁵² **Art. 182.** (...) § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

⁵³ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 164-165.

⁵⁴ VASCONCELOS, Beto; SILVA, Marina Lacerda e. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar**. 2018, p. 29. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/arquitetos-questionam-stf-lei.pdf>> Acesso em: 13 set. 2020.

⁵⁵ **Art. 11.** (...) § 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros

comparação a legislação anterior que trazia como regra o licenciamento ambiental e urbanístico, isto porque, tais requisitos passaram a ser uma exceção, nos termos do artigo 12⁵⁶, § 3^o.

De acordo com Mariana Mencio e Debora Sotto⁵⁷, os procedimentos impostos pela LRF para núcleos urbanos informais localizados em APP são mais flexíveis que os fixados pelas legislações anteriores, caracterizando a violação de importantes preceitos constitucionais - como, por exemplo, o artigo 225⁵⁸, da CF - e do princípio da função socioambiental da propriedade extraído da interpretação do artigo 1.228⁵⁹, § 1^o, do CC/02. Ademais, afirmam as autoras supracitadas:

A Lei Federal nº 13.465/2017 isentou o procedimento de regularização fundiária da realização de Estudos prévios de Impacto Ambiental e de licenciamento ambiental, em flagrante violação ao artigo 225, §1^o, inciso IV da Constituição da República, substituindo-os por uma simples **aprovação** a cargo do órgão

parâmetros urbanísticos e edifícios. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁵⁶ **Art. 11. (...) § 3^o** No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁵⁷ MENCIO, Mariana; SOTTO, Debora. **A Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente e os compromissos em adaptação climática assumidos pelo Brasil em sua indc: avanços ou retrocessos?** ResearchGate, 2019, p. 297 - 299. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/debora_sotto/publication/337445140_a_regularizacao_fundiaria_em_areas_de_preservacao_permanente_e_os_compromissos_e_m_adaptacao_climatica_assumidos_pelo_brasil_em_sua_indc_avancos_ou_retrocessos/links/5d47ee57a6fdcc4e09b6b28c/a-regularizacao-fundiaria-em-areas-de-preservacao-permanente-e-os-compromissos-em-adaptacao-climatica-assumidos-pelo-brasil-em-sua-indc-avancos-ou-retrocessos.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁵⁸ **Art. 225**. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

⁵⁹ **Art. 1228**. (...) § 1^o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

ambiental competente, **sem a participação dos conselhos ambientais**, ao arripio, portanto, do princípio da Democracia Participativa, previsto na segunda parte do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. (grifo nosso)

Todavia, segundo Victor Hugo Fallé Moreira Vaz⁶⁰ o argumento de redução de proteção ambiental não merece prosperar, pois para o autor a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais só será possível se houver a melhoria das condições ambientais. Haja vista que “o texto legal está sempre a falar da necessidade de melhoria das condições ambientais após as REURBs, que precisa ser demonstrada por meio de estudos técnicos”. Por seu turno, cabe destacar a necessidade do projeto de regularização fundiária incluir propostas de melhoria das condições ambientais e urbanísticas, conforme prescreve o artigo 35⁶¹, da LRF.

Pelo exposto acima, depreende-se que a LRF, ao retirar a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para todas as situações, coloca em risco

⁶⁰ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 78 - 79.

⁶¹ **Art. 35.** O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária;

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

a proteção ao meio ambiente e à moradia digna, uma vez que o equilíbrio ambiental é, seguramente, um requisito indispensável para poder-se falar em direito à moradia digna.

3.2.2 Do Instituto da Legitimação Fundiária

Rodrigo Janot Monteiro de Barros⁶² sustenta que o instituto da Legitimação Fundiária padece de inconstitucionalidades materiais, inferem-se de suas alegações os seguintes argumentos: ausência de tempo mínimo de ocupação como requisito para a concessão da LF e ausência de vinculação da LF a imóveis destinados a moradia.

De saída, importa salientar que o novel diploma legal traz o instituto da Legitimação Fundiária como uma de suas principais inovações e também como o ponto mais polêmico. Tal instituto constitui uma nova forma originária de aquisição do direito real de propriedade sobre unidades imobiliárias, públicas ou privadas, exclusivamente no âmbito da REURB, nos termos do artigo 23, da LRF⁶³, *in verbis*:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

⁶² BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF**. 2017, p. 33. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁶³ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

De acordo com o PRG, a fixação do marco legal, em 22 de dezembro de 2016, para fins de aquisição de propriedade, desassociada de tempo mínimo de ocupação da área e da vinculação de seu uso para moradia, tem o condão de premiar ocupações clandestinas e ilícitas por grileiros e desmatadores, bem como incentivar invasões. Ademais, sustenta que a ausência destes pressupostos na LF não é compatível com o regime constitucional, haja vista que para o instituto da usucapião tais pressupostos são obrigatórios.

Posto isto, faz-se necessário diferenciar o instituto da LF do instituto da usucapião, uma vez que ambos possuem como elemento central serem formas originárias de aquisição do direito real de propriedade.

Alberto Gentil de Almeida Pedroso⁶⁴ afirma que tais institutos possuem pontos relevantes que os distinguem, em que pese à aludida semelhança. Isto porque de um lado na usucapião a propriedade é adquirida pela prescrição aquisitiva e, por isso, eventual sentença ou decisão administrativa apenas reconhece o direito preexistente. De outro, em sentido diametralmente oposto na Legitimação Fundiária à propriedade é conferida por ato do poder público. Ademais, para o autor supracitado em ambos os casos o legislador valorizou fatos para assegurar o direito real de propriedade, pois na usucapião a posse deve ser própria e contínua do adquirente, já na Legitimação Fundiária o núcleo urbano informal deve estar consolidado.

⁶⁴ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 168-169.

Segundo Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Fábio Bragança Zago e Oriane Graciani de Souza⁶⁵, a alegação do PRG no que tange ao tempo mínimo de ocupação não merece prosperar, uma vez que a própria lei condiciona a aplicação do instituto apenas sobre os núcleos urbanos informais consolidados. Sendo estes entendidos como núcleos urbanos informais de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação e natureza da edificação, dentre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Poder Municipal, nos termos do artigo 11, inciso III, da LRF⁶⁶.

Por seu turno, Alberto Gentil de Almeida Pedroso⁶⁷ afirma que legislador deslocou o requisito do pressuposto temporal para o núcleo urbano informal considerando, portanto, o critério coletivo ou comunitário da ocupação e não o individual como ocorre na usucapião. Todavia, o autor destaca que os critérios legais para que o núcleo urbano informal seja qualificado como consolidado são, a rigor, abertos e implicam em uma dose de discricionariedade do poder público e, portanto, a decisão administrativa deve ser bem fundamentada pela autoridade competente, veiculada em ato formal, a que se deve dar ampla publicidade.

Victor Hugo Fallé Moreira Vaz⁶⁸, ao analisar a possibilidade de aplicação da LF para imóveis com destinação diversa da residencial, afirma que a aplicação do instituto apenas sobre imóveis habitacionais leva ao

⁶⁵ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. **Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia**. ResearchGate, 2020, p. 12-13. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/342656355_Legitimacao_Fundiaria_na_Promocao_do_Direito_Fundamental_a_Moradia>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁶⁶ **Artigo 11.** Para fins desta Lei, consideram-se: III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁶⁷ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.170.

⁶⁸ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 77- 78.

“isolamento destes espaços, que deixam de dispor de serviços de lazer, possibilidades de empregos, complementos de renda”. Isto porque grande parte destes imóveis compõe-se de comércios de pequeno porte, com vocação para composição da renda familiar. Entretanto, é necessário pontuar que pode haver também atividades nocivas ao desenvolvimento urbano.

Ato contínuo, afirma o autor supracitado⁶⁹ que tendo a LRF apenas facultado ao Poder Municipal a aplicação da LF, não há, portanto, obrigação de regularização, razão pela qual deverá o ente público julgar casuisticamente o interesse público nestas situações. Consta-se, em vista disso, que a ausência de vinculação da LF a imóveis destinados à moradia, bem com a possibilidade de aplicação sobre imóveis com destinação diversa não viola o interesse público que deve estar pautado no desenvolvimento sustentável⁷⁰.

Pelo exposto acima, depreende-se que a alegação de inconstitucionalidade do instituto da Legitimação Fundiária pela ausência dos pressupostos analisados - quais sejam: tempo mínimo de ocupação da área e vinculação de seu uso a moradia - não merece prosperar. Todavia, ante a dose de discricionariedade existente em ambos os pressupostos, a decisão administrativa deve sempre estar pautar na concretização do interesse público, até porque não está isenta de eventual controle do poder legislativo e/ou judiciário.

⁶⁹ VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019, p. 77- 78.

⁷⁰ **Desenvolvimento Sustentável** é aquele desenvolvimento que permite às gerações presentes satisfazerem suas necessidades, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias (tradução nossa). (“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**, 1987, p. 41. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2020.)

Por fim, cabe registrar a mudança da relatoria das três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em 10 de setembro de 2020, para o Ministro Dias Toffoli, nos termos do artigo 38, do RISTF. Isto porque na referida data o Ministro Luiz Fux assumiu a presidência da Suprema Corte, e por determinação regimental, em razão do cargo, seus processos tornaram-se o acervo do Ministro Dias Toffoli que deixou a Presidência, conforme se depreende de observação constante no site do STF⁷¹.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas do STF**. Acervo processual. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoinicio>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

Aplicação da Lei 13.465/2017 sobre os Bens Públicos

A fim de analisar a aplicação dos institutos da Lei nº 13.465/2017 sobre bens públicos, cumpre primeiramente trazer algumas considerações, ainda que breves, sobre os bens públicos no direito brasileiro, principalmente no que tange às prerrogativas que se relacionam diretamente com a aplicação destes institutos, a saber: a imprescritibilidade e a alienabilidade condicionada. Assim como apresentar a aplicabilidade do princípio da função social sobre bem público.

Posteriormente, intenta-se desenvolver uma análise pormenorizada da aplicação da Legitimação Fundiária sobre os bens públicos, da Doação de bens públicos no âmbito da REURB-S e do procedimento de alienação dos bens públicos trazido pelo novel diploma legal.

4.1 Os Bens Públicos no Direito Brasileiro

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro Zanella¹, todos os bens públicos inicialmente pertenciam à Coroa, posteriormente com o surgimento do Estado Moderno e o desenvolvimento da ideia de Estado como pessoa jurídica, tais bens passaram ao domínio deste em substituição ao príncipe. Para Marcello Rennó de Siqueira Antunes², no âmbito brasileiro o patrimônio que pertencia à Coroa Portuguesa passou ao domínio do Estado Brasileiro com a Declaração da Independência em 1822.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Função Social da Propriedade Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de direito Público da Bahia, n. 6, p. 1-13, 2006, Trimestral, p. 2. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>>. Acesso em: 11 set. 2020.

² SIQUEIRA, Marcello Rennó de Siqueira. *O Regime Constitucional da Propriedade Dominical Federal e a Moradia Social*. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 13. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20904/2/Marcello%20Renn%C3%B3%20de%20Siqueira%20Antunes.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

Floriano de Azevedo Marques Neto³ afirma que o patrimônio público brasileiro foi constituído por bens remanescentes, pois o Estado não se preocupou em delimitar o que constituiria este patrimônio - conforme se observa na Constituição do Império (1824) e na Constituição da República (1891), que não tratam do tema com profundidade, exceto a questão das terras devolutas abordada na Lei das Terras - permitindo, portanto, o apossamento pelos privados.

De saída, importa compreender a diferenciação entre as expressões “bens estatais” e “bens públicos”. Para Thiago Marrara⁴, a primeira compreende o conjunto total de bens do Estado incluindo, portanto, tanto as estatais de direito público ou como de direito privado. Já a segunda engloba os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno definida nos termos do artigo 41, do Código Civil⁵. Assim, a expressão bens públicos não deve ser utilizada para definir os bens contidos no patrimônio de qualquer ente estatal.

Os bens públicos em sentido amplo, segundo Henry Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho⁶, compreendem “todas as coisas, corpóreas

³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos**: função social e exploração econômica o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 91-92.

⁴ MARRARA, Thiago. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Uso de Bem Público**, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017, p.6. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/uso-de-bem-publico_58edceb5807eb.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

⁵ **Art. 41.** São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.635.

ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”.

Todavia, o Código Civil, em seu artigo 98⁷, apontou que os bens públicos são apenas aqueles que pertencem a pessoas jurídicas de direito público, definindo por exclusão que todos os demais são bens particulares, independentemente da pessoa a que pertencerem. Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho⁸ afirma que os bens das pessoas administrativas privadas – como é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado – são bens particulares, exceto se a lei instituidora disponha de modo diverso, criando regra especial de direito público.

Ademais, segundo Thiago Marrara⁹, importa salientar que existem bens estatais em regime predominantemente privado. Nestes casos a gestão dos bens se guia por normas de direito privado, embora esteja sujeita a diversos controles como, por exemplo, a fiscalização dos Tribunais de Contas, ações de improbidade, ações populares, dentre outros.

Ainda no tocante à redação do Código Civil, o artigo 99¹⁰ traz a divisão dos bens públicos em três tipos: bens de uso comum, bens de uso especial

⁷ **Art. 98.** São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10/10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33^a ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 1597-1599.

⁹ MARRARA, Thiago. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Uso de Bem Público,** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 4 - 5. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/uso-de-bem-publico_58edceb5807eb.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

¹⁰ **Art. 99.** São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº.**

e bens dominiais. Segundo Matheus Carvalho¹¹, tal classificação compreende respectivamente:

Bens de uso comum do povo são bens que a Administração Pública mantém para o uso normal da população, de uso livre, gratuito ou mediante a cobrança de taxa [...]

Bens de uso especial são bens usados para prestação de serviço público pela Administração ou conservados pelo Poder Público com Finalidade pública [...]

Bens dominicais ou dominiais são bens que não tem qualquer destinação pública.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro Zanella¹², em que pese à classificação trazida pelo Código Civil, só existem duas modalidades, quais sejam: os bens de domínio público (bens de uso comum do povo e bens de uso especial) e os bens de domínio privado (bens dominiais). A primeira submete-se ao regime de direito público, já a segunda submete-se ao regime de direito privado, parcialmente derogado pelo direito público.

Gustavo Soares Lomeu¹³ constata que, independentemente da espécie, todos os bens públicos são sujeitos à desafetação sendo este o critério residual utilizado para definir os bens dominicais. Contudo, a desafetação deve seguir critérios como, por exemplo, a autorização legislativa específica a um bem ou a um conjunto de bens, nos termos do artigo 100, do Código Civil¹⁴.

10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

¹¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p.1083 - 1084.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de direito Público da Bahia, n. 6, p. 1-13, 2006, Trimestral, p. 5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>>. Acesso em: 11 out. 2020.

¹³ LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016, Bimestral, p. 168. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/505/502>>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹⁴ **Art. 100.** Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº.**

Segundo Thiago Marrara¹⁵, os bens dominicais devem ser administrados com o objetivo de “produzir utilidades públicas e contribuir com a materialização de interesses públicos primários” cabendo, portanto, ao gestor público decidir se vai utilizá-los em serviços que trazem benefício de usos comuns, cedê-los para o uso privativo de natureza econômica ou aplicá-los para geração de receitas. Além disso, a ausência de afetação permite a comercialização privada desses bens por meio da alienação ou transferência administrativa, bem como a outorga para uso de terceiros como, por exemplo, o contrato de locação, a constituição do direito real de uso e do direito real de superfície.

Identifica-se ainda a necessidade de examinar as prerrogativas dos bens públicos, as quais, segundo Matheus Carvalho¹⁶, advêm da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a saber: impenhorabilidade, impossibilidade de oneração, imprescritibilidade e alienabilidade condicionada.

De acordo com Marcello Rennó de Siqueira Antunes¹⁷, o ordenamento constitucional, em seu artigo 100¹⁸, disciplina que os bens públicos são impenhoráveis e que, portanto, não podem ser gravados e executados por

10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

¹⁵ MARRARA, Thiago. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Uso de Bem Público**, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 17-18. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/uso-de-bem-publico_58edceb5807eb.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

¹⁶ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p.1086 - 1087.

¹⁷ SIQUEIRA, Marcello Rennó de Siqueira. **O Regime Constitucional da Propriedade Dominical Federal e a Moradia Social**. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 24 - 25. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20904/2/Marcello%20Renn%C3%B3%20de%20Siqueira%20Antunes.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹⁸ **Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. ((BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

dívidas estatais. Diante disso, os créditos contra o Poder Público, quando inadimplente, estão sujeitos a modalidades específicas de pagamento.

Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁹ afirma que a impossibilidade de oneração é um traço característico dos bens públicos e implica dizer que o gestor público não poderá gravar os bens públicos com qualquer uma das modalidades de garantia (*v.g.*, penhor, hipoteca, anticrese ou alienação fiduciária como garantia de dívidas). Neste sentido, Henry Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho²⁰, entende que a impossibilidade de oneração decorre diretamente da inalienabilidade e da impenhorabilidade.

A imprescritibilidade dos bens públicos encontra amparo legal no Código Civil, em seu artigo 102²¹, que preceitua que “os bens públicos não estão sujeitos à usucapião”, assim como na Constituição Federal que veda expressamente a usucapião de área urbana sobre imóveis públicos, nos termos do artigo 183²², §3º, e que repete tal vedação incluindo a área rural no artigo 191²³, parágrafo único. Para Marçal Justen Filho²⁴, a imprescritibilidade significa dizer que “a ausência de exercício das faculdades de usar

¹⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos**: função social e exploração econômica o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 298.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 661.

²¹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.

²² **Art. 183**. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

²³ **Art. 191**. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.)

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Editora Livraria dos Tribunais, 2014, p. 1138.

e fruir dos bens públicos não acarreta a possibilidade de aquisição de seu domínio por terceiros via de usucapião”.

Para o Supremo Tribunal Federal os bens públicos de quaisquer categorias são imprescritíveis, desde a vigência do Código Civil de 1916, nos termos da Súmula 340²⁵. Todavia, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald²⁶ afirmam que a imprescritibilidade absoluta dos bens públicos representa uma ofensa o princípio constitucional da função social da propriedade e ao princípio da proporcionalidade, haja vista que a usucapião sobre bens públicos dominicais constitui um instrumento capaz de garantir o cumprimento de sua função social.

Nesse compasso, faz-se necessário enfatizar jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais²⁷, pois ainda que seja isolada confirmou a usucapião reconhecida em primeira instância contra a reivindicação procedida pela DER-MG, baseando-se na função social da posse em detrimento da imprescritibilidade.

No que tange a alienabilidade condicionada, Marçal Justen Filho²⁸ afirma que os bens públicos estão sujeitos às restrições legais para que possam ser alienados, pois tais bens destinam-se à satisfação das necessidades coletivas. Assim, segundo Irene Patrícia Nohara²⁹ os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, já os bens desafetados (ou dominicais), por submeterem ao regime privado, podem ser

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Brasília, DF: Superior Tribunal Federal, [1963]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3319>>. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011, p. 381.

²⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. (5ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3/001. Ação reivindicatória. Detenção. Inocorrência. Prescrição aquisitiva. Recurso não provido. Relator: Des. Carlos Levenhagen, 15 maio 2014. **Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/themis/baixaDocumento.do?tipo=1&numeroVerificador=101941001123830012014489367>>. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Editora Livraria dos Tribunais, 2014, p. 1137.

²⁹ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, n.p. (item 13.5.1)

alienados desde que respeitem as exigências do Código Civil, em seu artigo 101³⁰, e da Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 17³¹.

Em última análise, mas não menos importante, cabe pontuar que a Lei 13.465, de 2017, flexibiliza as prerrogativas dos bens públicos, em especial a imprescritibilidade e a inalienabilidade, quando dispõe sobre o instituto da legitimação fundiária aplicado aos bens públicos, a doação dos bens públicos no âmbito da REURB-S e ao procedimento de alienação de bens públicos.

4.2 A Função Social dos Bens Públicos

Para Cristiana Fortini³², toda e qualquer propriedade deve cumprir sua função social, princípio que se aplica inclusive sobre os bens públicos, haja vista que a Constituição Federal não isenta tais bens deste dever. Neste sentido, Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber³³ afirmam que o constituinte não delineou qualquer especificação para a aplicação do princípio da função social da propriedade devendo, portanto, ser aplicado quando se tratar tanto de bens privados, quanto de bens públicos.

Todavia, de acordo com Sheila Santos Rolemberg³⁴, há controvérsias sobre a aplicabilidade da função social sobre os bens públicos. Anota a

³⁰ **Art. 101.** Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

³¹ **Art. 17.** A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...) (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

³² FORTINI, Cristiana. A Função Social dos Bens Públicos e o Mito da Imprescritibilidade. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, n. 12, 2004, p. 1-5, Trimestral, p. 2-3. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/149/21009/36230>>. Acesso em: 31 out. 2020.

³³ TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, n. 6, 2005, p. 101-119, Semestral, p. 111. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2020.

³⁴ ROLEMBERG, Sheila Santos. **A Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia.** 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2018, p. 123 - 124. Disponível em: <<http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/420>>. Acesso em: 04 out. 2020.

autora que uma corrente entende pela inaplicabilidade afirmando que “os bens públicos já estariam voltados a atender à coletividade por sua própria natureza, não havendo em se falar em função social destes bens”. Por outra via, uma segunda corrente entende pela aplicabilidade afirmando que o fato do poder público afetar seus bens ao interesse público coletivo não exclui a aplicação deste princípio, mesmo que esta aplicação não ocorra de maneira irrestrita e para todo e qualquer caso.

De acordo com Gustavo Soares Lomeu³⁵, em que pese a Constituição Federal não mencionar de forma explícita a aplicação do princípio da função social da propriedade a propriedade pública, o seu cumprimento está diretamente ligado às diretrizes fixadas pela política urbana cujo objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme disposto em seu artigo 182 e reafirmado no artigo 2º da Lei 10.257/2001³⁶ (denominada Estatuto das Cidades).

Depreende-se da afirmação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁷ infra-citada, que o Estado tem o dever de fazer bom uso da propriedade pública:

Enquanto o princípio da função social da propriedade privada impõe um dever ao proprietário (e, de certo modo, exige a atuação do poder público para garantir o cumprimento do princípio), o princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público e cria para os cidadãos direito de natureza coletiva, no sentido de exigir a observância da norma constitucional.

³⁵ LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016, Bimestral, p. 162. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/505/502>>. Acesso em: 12 out. 2020.

³⁶ **Art. 2.** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.527, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 245.

Nesse contexto, observa Gustavo Soares Lomeu³⁸ que a função social é elemento estrutural da propriedade pública e impõe ao Estado o dever de seguir o planejamento urbanístico que busca a concretização da cidade sustentável, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei 10.257/2001³⁹. Para Naila de Rezende Khuri⁴⁰, a aplicação do princípio da sustentabilidade na regularização fundiária tem como objetivo “absorver a demanda populacional sem comprometer a qualidade ambiental e a qualidade de vida da população”.

Ademais, segundo Roberto Freitas Filho e Flora Regina Camargo Pereira⁴¹ a eficácia da função social da propriedade pública deve ser analisada a partir de cada uma das espécies de bens públicos, haja vista suas singularidades. Entretanto, cabe ressaltar que todos os bens públicos estão voltados a atender as necessidades da sociedade assegurando os direitos fundamentais.

Sheila Santos Rolemberg⁴² afirma que aos bens públicos, de uso especial e de uso comum do povo, submetem-se a função social para conferir maior aplicabilidade aos direitos fundamentais maximizando, portanto, os usos que são compatíveis com sua afetação primordial. Ao passo que os

³⁸ LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016, Bimestral, p. 164. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/505/502>>. Acesso em: 12 out. 2020.

³⁹ Art. 2. (...) I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.527, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

⁴⁰ KHURI, Naila de Rezende. **A legitimação de posse na dimensão registraria da regularização fundiária**. 2016. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 55. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19703/2/Naila%20de%20Rezende%20Khuri.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2020.

⁴¹ FREITAS FILHO, Roberto; PEREIRA, Flora Regina Camargos. A eficácia da função social na propriedade pública. *Universitas Jus*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016, Semestral, p. 53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4309/3268>>. Acesso em: 31 out. 2020.

⁴² ROLEMBERG, Sheila Santos. **A Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia**. 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2018, p. 123. Disponível em: <<http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/420>>. Acesso em: 04 out. 2020.

bens dominicais submetem-se a função social de maneira semelhante ao que ocorre aos bens privados, por pertencerem ao domínio privado do Estado.

Na mesma senda, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴³ sustenta que a função social impõe aos bens públicos de uso especial e de uso comum do povo, além do uso principal a que se estão afetados primordialmente, o dever de serem acrescidos outros usos, sejam eles públicos ou privados, respeitando-se a sua afetação. No que tange aos bens dominicais impõe-se o dever de atender às exigências do plano diretor e dos objetivos da política de desenvolvimento urbano.

Constata-se, em vista do exposto, que a função social da propriedade pública é perfeitamente possível e tem importância indispensável no âmbito da regularização fundiária por ter o condão de impor à administração pública o dever de utilizar os bens públicos de modo a viabilizar o planejamento urbano e o cumprimento das funções sociais da cidade. Desse modo, busca-se evitar o abandono de bens públicos imóveis, situação que não raras vezes acontece, bem como fomentar as políticas públicas especialmente no tange a garantir moradia digna à população de baixa renda.

4.3 A Legitimação Fundiária sobre os Bens Públicos

A legitimação fundiária consiste em um ato do ente público proprietário do bem que reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade, sobre unidades objeto da REURB, aos beneficiários que detiverem terra pública ou privada, conforme prescreve o artigo 23, da LRF⁴⁴.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de direito Público da Bahia, n. 6, p. 1 - 13, 2006, Trimestral, p. 12. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=10.4>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020

De acordo com Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso e Roberto Apolinário de Souza Cardoso⁴⁵, a legitimação fundiária aplicada sobre áreas públicas não constitui uma forma de usucapião revestida de um novo *nomen iuris*⁴⁶ e nem relativiza a imprescritibilidade dos bens públicos. Isto porque, de um lado a “prescrição aquisitiva ocorre à revelia do antigo proprietário e/ou contra sua vontade”, por outra via a legitimação fundiária pressupõe a manifestação de vontade do ente público proprietário concedente, assemelhando-se, portanto, a uma espécie de doação restrita a REURB-S.

Marcello Rennó de Siqueira Antunes⁴⁷ entende que a autorização legislativa, prescrita no artigo 23⁴⁸, § 4º, da LRF, para os entes públicos reconheçam o direito de propriedade aos ocupantes das unidades imobiliárias públicas por meio da legitimação fundiária, consiste em um ato administrativo no qual o Poder Público irá reconhecer as áreas que devem ser objeto de REURB-S, uma vez que o procedimento de desafetação destes imóveis operou-se tacitamente.

⁴⁵ CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da Legitimação Fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame acerca da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/17. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102-119, 2018, Semestral, p. 109. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/download/4985/pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁴⁶ *Nomen iuris* - o nome de direito, isto é, a denominação legal definindo um ato, um fato ou um instituto jurídico.(ROGERS, David. *Enciclopédia jurídica*. 2020. Disponível em: <<http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/nomen-juris/nomen-juris.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2020)

⁴⁷ SIQUEIRA, Marcello Rennó de Siqueira. *O Regime Constitucional da Propriedade Dominical Federal e a Moradia Social*. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 157. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20904/2/Marcello%20Renn%63%6b2%02ode%20Siqueira%20Antunes.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

⁴⁸ **Art. 23. (...) § 4º** Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 01 nov. 2020.)

Flávio Tartuce⁴⁹ afirma ser constitucionalmente admissível a aplicação do instituto sobre bens públicos, haja vista que tais bens estão sujeitos ao princípio da função social da propriedade. Ato contínuo, o autor entende que sua aplicação sobre imóveis privados representa uma ofensa ao direito de propriedade assegurado pelo artigo 5º, inciso XXII, da CF.

Nesse diapasão, segundo Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Fábio Bragança Zago e Oriane Graciani de Souza⁵⁰, a legitimação fundiária sobre área pública representa um instrumento de efetivação do princípio da função social da propriedade e do direito à moradia, desde que aplicável exclusivamente no âmbito da REURB-S. Isto porque, não obstante o artigo 23⁵¹, § 2º, da LRF, trazer a expressão “em qualquer das modalidades da REURB”, o legislador estabeleceu pressupostos específicos apenas para a REURB-S (artigo 23 § 1º), tal diferenciação representa uma ofensa aos princípios que regem a regularização fundiária urbana, quais sejam: direito social à moradia digna, dignidade humana, função social da propriedade e distribuição equitativa dos ônus e benefícios urbanos.

Alexandre Prevedello⁵² destaca que o legislador deveria ter estabelecido pressupostos específicos e mais limitadores para fins de REURB-E, haja vista que esta modalidade não se caracteriza como de interesse social.

⁴⁹ TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 3, n. 23, p.1-23, 2018, Trimestral, p. 8 - 9. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

⁵⁰ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. **Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia**. ResearchGate, 2020, p. 11-12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/342656355_Legitimacao_Fundiaria_na_Promocao_do_Direito_Fundamental_a_Moradia>. Acesso em: 01 nov. 2020.

⁵¹ **Art. 23.** (...) § 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 01 nov. 2020.)

⁵² PREVEDELLO, Alexandre. Instrumento de Legitimação Fundiária e Inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 49-61, 2019, Semestral, p. 54 - 57. Disponível em: <<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/102/86>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Ato contínuo, o autor supracitado afirma que a legitimação fundiária constitui instrumento exclusivo da REURB-S. Todavia, diante do texto legal e da impossibilidade de fazer uma interpretação diversa daquela que decorre do sentido literal da norma, o STF terá a oportunidade de declarar “a nulidade parcial sem redução do texto para fins de exclusão da REURB-E do escopo normativo do artigo 23 da lei 13.465/2017, mantendo-se, portanto sua aplicabilidade exclusiva para a REURB-S”, quando avançar na análise da ADI nº 5883⁵³ impetrada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil.

Para Marco Aurélio Marques Oliveski, Sérgio Luis Allebrandt, Airton Adelar Mueller e Patrícia Marques Oliveski⁵⁴, a legitimação fundiária constitui um instrumento de simplificação e desburocratização da REURB. Isto porque, a titulação das unidades imobiliária, que tradicionalmente era realizada de forma casuística, poderá ser realizada através de ato registral único. Neste caso, o poder Público encaminhará ao Registro de Imóveis a CRF, o Projeto de Regularização Fundiária aprovado, a listagem dos beneficiários e sua devida qualificação e a identificação das áreas por eles ocupadas, nos termos do artigo 23⁵⁵, § 5º, da LRF.

Infere-se do exposto que tal simplificação não implica em prejuízo ao direito do ente público promotor da regularização julgar casuisticamente

⁵³ Na ADI nº 5883 o autor afirma que o instituto da legitimação fundiária viola as normas constitucionais referentes à propriedade privada urbana e ao patrimônio público. Ademais, mesmo sendo semelhante à usucapião, como não exige os mesmos requisitos, influenciaria a grilagem de terras. (VASCONCELOS, Beto; SILVA, Marina Lacerda. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar**. 2018, p. 7-8. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/arquitetos-questionam-stf-lei.pdf>> Acesso em: 13 set. 2020)

⁵⁴ OLIVESKI, Marco Aurélio Marques; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia Marques. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. **(Re)Pensando Direito**, Santo Ângelo, v. 15, n. 8, p. 25-44, 2018, Semestral, p. 38. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/229767226.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁵⁵ **Art. 23. (...) § 5º** Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 02 nov. 2020.).

o interesse público, através de procedimento administrativo, especialmente quando se tratar da aplicação do instituto na regularização de imóveis com destinação diversa da residencial.

Ressalta-se, por oportuno, que o beneficiário da regularização de unidade imobiliária para fins de REURB-S, através do instituto da legitimação fundiária, deverá preencher dois requisitos segundo Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso e Roberto Apolinário de Souza Cardoso⁵⁶, a saber:

i) adequação aos critérios de baixa renda indicados pelo Município (art. 13, I), o que denota a presunção de vulnerabilidade social; e ii) enquadramento nas condicionantes do § 1º do art. 23 que evidenciam a presença do direito à moradia, as quais exigem que “o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural” (art. 23, § 1º, I).

Ademais, o artigo 23, caput, da LRF⁵⁷ prescreve que a legitimação fundiária é adstrita às unidades imobiliárias localizadas em núcleo urbano informal consolidado. De acordo com Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso e Roberto Apolinário de Souza Cardoso⁵⁸, tal instituto aplica-se tanto no perímetro urbano e em áreas de expansão urbana, quanto no perímetro rural, desde que fique caracterizada sua destinação urbana.

⁵⁶ CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da Legitimação Fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame acerca da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/17. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102-119, 2018, Semestral, p. 117. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/download/4985/pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁵⁷ **Art. 23.** A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 02 nov. 2020.).

⁵⁸ CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da Legitimação Fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame acerca da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/17. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102-119, 2018, Semestral, p. 110. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/download/4985/pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Depreende-se, em vista do exposto, que a aplicação da legitimação fundiária sobre unidades imobiliárias públicas, exclusivamente para fins de REURB-S, constitui um ato legítimo do Poder Público e compatível com o texto constitucional. Ademais, possibilita que esses ocupantes que tinham protegidos apenas o direito de uso e habitação, possam finalmente ter reconhecido e protegido o direito de propriedade.

4.4 A Doação de Bens Públicos no Âmbito da REURB-S

O Código Civil, em seu artigo 538⁵⁹, dispõe que “considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere de seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”. De acordo com Flávio Tartuce⁶⁰, o doador transfere bens ou vantagens ao donatário sem que ocorra qualquer remuneração, configurando um negócio jurídico benévolo, unilateral e gratuito.

A Lei Federal nº 8.666/1993⁶¹, em seu artigo 17, inciso, I, alínea “b”, dispõe que a doação de imóveis públicos será permitida apenas quando destinada a “outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo” sendo indispensáveis a avaliação prévia e autorização legislativa. Todavia, segundo José dos Santos Carvalho Filho⁶², a restrição do dispositivo supracitado foi reduzida sendo admitida também a “doação a particulares quando se tratar de programas habitacionais ou de regularização fundiária”. O autor afirma ainda que a adoção deve ser

⁵⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10/10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.

⁶⁰ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil – volume único**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2020, p. 1.077.

⁶¹ **Art. 17. (...) b)** doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f, h e i*. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acessado em 12 out. 2020.)

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1.665 - 1.666.

utilizada em situações excepcionais e para atender o interesse público efetivamente demonstrado, sob pena de caracterizar conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público.

A doação de bens imóveis de domínio da União já estava prevista no artigo 31, inciso V, da Lei Federal nº 9.636/1998⁶³, mas a LRF, em seu artigo 86⁶⁴, veio complementar a aplicação deste instituto na legalização fundiária. Isto porque tal dispositivo estabeleceu que as pessoas físicas de baixa renda que utilizem regularmente imóveis da União para fins de moradia e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a transferência gratuita da propriedade imóvel, mediante apresentação da Certidão de Autorização de Transferência (CAT) expedida pela SPU.

Todavia, a doação não poderá ocorrer no caso da renda familiar ser superior a cinco salários mínimos vigentes ou se a pessoa física for proprietária de outro imóvel urbano ou rural, nos termos do artigo 31, §5º, da Lei Federal nº 9.636/1998⁶⁵. Além disso, prescreve o recente diploma legal

⁶³ **Art. 31.** Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a: V – beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação; ou (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 9.636, de 15 de maio de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

⁶⁴ **Art. 86.** As pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União, inclusive imóveis provenientes de entidades federais extintas, para fins de moradia até 22 de dezembro de 2016, e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, na forma da legislação patrimonial e dos cadastros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis, mediante apresentação da Certidão de Autorização de Transferência (CAT) expedida pela SPU, a transferência gratuita da propriedade do imóvel, desde que preencham os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 1º A transferência gratuita de que trata este artigo somente poderá ser concedida uma vez por beneficiário.

§ 2º A avaliação prévia do imóvel e a prévia autorização legislativa específica não configuram condição para a transferência gratuita de que trata este artigo. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁶⁵ **Art. 31 (...)** **§ 5º** Nas hipóteses de que tratam os incisos III a V do caput deste artigo, o beneficiário final pessoa física deve atender aos seguintes requisitos:

I - possuir renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos;

que o instituto poderá ser concedido apenas uma vez por beneficiário, limitando-se às moradias existentes até 22 de dezembro de 2016.

Necessário frisar que diversamente do que prescreve a Lei de Licitações, a LRF, em seu artigo 86, §2º, prevê que a avaliação prévia do imóvel e a autorização legislativa prévia não são requisitos indispensáveis para que ocorra a doação de bem imóvel da União.

De acordo com Luly Rodrigues da Cunha Fischer e Erica Ferreira dos Santos⁶⁶, a autorização prevista no artigo 90, da LRF⁶⁷, confere a União, suas autarquias e fundações a possibilidade de reordenar áreas federais ocupadas por núcleos informais, que por questões de competência e domínio do ente federado, podem estar sem a devida regularização, transferindo-as aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal para que se promova a REURB.

Ademais, cabe destacar que a LRF, em seu artigo 15⁶⁸, XIV, elenca a doação como um dos institutos jurídicos que podem ser utilizados pelo Poder Público como instrumento da regularização fundiária, bem como seu artigo 71⁶⁹, dispensa a desafetação e os requisitos do inciso I do caput

II - não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 9.636, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

⁶⁶ FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; SANTOS, Erica Ferreira dos. Estratégias de Regularização Fundiária Patrimonial Antes do Advento das Leis 11.977/2009 e 13.465/2017: Um Estudo de Caso da Atuação do Órgão de Terras do Estado do Pará. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 21, n. 8, p.62-83, 2018, Quadrimestral, p. 72. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3896/4236>>. Acesso em: 24 out. 2020.

⁶⁷ **Art. 90.** Ficam a União, suas autarquias e fundações autorizadas a transferir aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal as áreas públicas federais ocupadas por núcleos urbanos informais, para que promovam a Reurb nos termos desta Lei, observado o regulamento quando se tratar de imóveis de titularidade de fundos. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.)

⁶⁸ **Art. 15.** Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: (...) XIV - a doação; (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

⁶⁹ **Art. 71.** Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

do artigo 17, da Lei nº 8.666/1993, para fins de REURB. Ante estas disposições legais e a questão da divisão de competências entre os entes públicos, infere-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem utilizar o instituto da doação no âmbito da REURB-S, desde que este instrumento seja adotado pelo ente público proprietário.

Além disso, segundo Bruno José Berti Filho⁷⁰, cabe destacar que a LRF estabelece normas gerais e procedimentos aplicáveis no âmbito da REURB em “todo o território nacional, o que não exclui a competência suplementar dos Estados e, também, as dos municípios, em matéria urbanística”.

Pelo exposto acima, depreende-se que a doação de bens públicos no âmbito da REURB-S já tinha previsão no ordenamento jurídico e foi apenas complementada pela LRF. Tal instituto representa um ato legítimo dos entes públicos que visa garantir acesso ao direito de propriedade para um elevado número de famílias, impactando positivamente o contexto urbano do município e promovendo a função social do bem público.

4.5 A Alienação dos Bens Públicos

A Constituição Federal prevê que o Poder Público deve zelar e conservar o patrimônio público, nos termos do artigo 23, inciso I⁷¹, devendo, por isso, manter os bens em sua propriedade. Entretanto, segundo José dos Santos Carvalho Filho⁷² existem situações em que a alienação do bem público poderá ser conveniente e vantajoso para a Administração. Para o autor a alienação de bens públicos consiste na “transferência de sua

⁷⁰ BERTI FILHO, Bruno José. Regularização Fundiária Rural. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 84, p. 123 - 159, 2018, Semestral, p. 140.

⁷¹ **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

⁷² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33^a ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1.660.

propriedade a terceiros, quando há interesse público na transferência e desde que observadas às normas legais pertinentes”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro Zanella⁷³ afirma que os bens públicos dominicais são alienáveis, por se sujeitarem ao regime jurídico de direito privado, embora parcialmente derogado por normas de direito público. Por outro lado, os bens de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, por se sujeitarem ao regime jurídico de direito público.

Thiago Marrara⁷⁴ destaca que a distinção supracitada decorre essencialmente da ausência de afetação dos bens dominicais. Nestes verifica-se que a atuação do gestor público ocorre de uma maneira mais flexível, tanto em relação à gestão, quanto em relação aos instrumentos jurídicos aplicáveis. Todavia, tal situação não implica em autorização para que gestor público possa abandoná-los, deixá-los sem qualquer aplicação ou aliená-los sem observância aos dispositivos legais, haja vista os princípios constitucionais da legalidade, economicidade⁷⁵ e da função social da propriedade, bem como ao fato de sofrerem fiscalização e controle de diversos entes administrativos e judiciários.

A Lei Federal nº 8.666/1993, em seu artigo 17, traz como regra a subordinação da alienação de bens da Administração Pública à existência de interesse público devidamente justificado. Além disso, estabelece requisitos indispensáveis para a alienação de bens imóveis, quais sejam:

⁷³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de direito Público da Bahia, n. 6, p. 1-13, 2006, Trimestral, p. 5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁷⁴ MARRARA, Thiago. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Uso de Bem Público**, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017, p.18. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/uso-de-bem-publico_58edceb5807eb.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

⁷⁵ **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25 out. 2020.)

obrigatoriedade de lei autorizativa, avaliação prévia e realização de licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade. Entretanto, a licitação será dispensada nas hipóteses de programas de Regularização Fundiária de Interesse Social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

O supracitado dispositivo legal, em seu artigo 17, I, alíneas “f” e “h”⁷⁶, dispõe que a alienação poderá ser gratuita ou onerosa. Para Marcello Rennó de Siqueira Antunes⁷⁷, a alienação gratuita opera-se por meio da doação, ao passo que a alienação onerosa ocorre por meio de compra e venda. Contudo, segundo o autor a alienação onerosa será legítima apenas quando o beneficiário possuir “condições reais de aquisição de forma que não comprometa a sua estabilidade social, já que a solução da questão de sua moradia não pode gerar outro problema da mesma gravidade”.

O recente diploma legal, em seu artigo 84⁷⁸, prevê que os imóveis da União, no âmbito da REURB-E, quando forem objeto de processo de

⁷⁶ **Art. 17.** (...) I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em 12 out. 2020.)

⁷⁷ SIQUEIRA, Marcello Rennó de Siqueira. **O Regime Constitucional da Propriedade Dominical Federal e a Moradia Social**. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 152. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20904/2/Marcello%20Renn%C3%B3%20de%20Siqueira%20Antunes.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁷⁸ **Art. 84.** Os imóveis da União objeto da Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 .

§ 3º A venda direta de que trata este artigo deverá obedecer à **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997** , ficando a União com a propriedade fiduciária dos bens alienados até a quitação integral, na forma dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 4º Para ocupantes com renda familiar situada entre cinco e dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até duzentas e quarenta parcelas mensais e consecutivas, mediante sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo

parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, desde que o usuário esteja regularmente inscrito e em dia com suas obrigações para com a SPU e que o imóvel tenha sido ocupado até 22 de dezembro de 2016. A venda direta poderá ocorrer à vista ou mediante alienação fiduciária, hipótese na qual os §§ 4º e 5º do artigo aludido, estabelecem, conforme a renda familiar, o valor de entrada e a forma de parcelamento, mantendo a União a propriedade fiduciária do bem alienado até a quitação integral.

Faz-se imprescindível destacar que para fins de REURB, o recente diploma legal, em seu artigo 71, dispensa expressamente a necessidade de desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação. Todavia, na alienação de bens públicos da União, no âmbito da REURB-E, será exigida a avaliação prévia para definição do valor a ser cobrado, nos termos do artigo 89⁷⁹, parágrafo único, do Decreto nº 9.310, de 2018.

De acordo com Lorena Saraiva Teixeira e André Luiz Peruhype Magalhães⁸⁰, a dispensa de licitação justifica-se diante da inviabilidade de competição no âmbito da REURB. Ato contínuo, os autores afirmam que não haverá necessidade de prévio certame licitatório, seja em qual for o caso, núcleos urbanos de população de baixa renda ou não, sendo este também o entendimento adotado pelo STF.

usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

⁷⁹ **Art. 89**. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as seguintes exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

I - autorização legislativa para alienação de bens da administração pública direta, autárquica e fundacional; e

II - avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência.

Parágrafo único. Na venda direta prevista no art. 84 da Lei nº 13.465, de 2017, será necessária a avaliação prévia para definição do valor a ser cobrado na alienação. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Decreto nº. 9.310, de 15 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm>. Acesso em 31 out. 2020.)

⁸⁰ TEIXEIRA, Lorena Saraiva; MAGALHÃES, André Luiz Peruhype. Alienação de bens públicos imóveis municipais sem licitação. **Revista SÍNTESE Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 8, n. 43, p. 37 - 74, Bimestral, 2018, p. 67. Disponível em: <http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/RDI_43_miolo.pdf>. Acesso em: 31 out. 2020.

José dos Santos Carvalho Filho⁸¹ ao analisar as dispensas trazidas pelo recente diploma legal, reconhece que o legislador teve como intuito a desburocratização do processo de REURB, no entanto, afirma ser imprescindível que a União institua mecanismos rígidos de controle visando evitar fraudes e desvios de finalidade.

Tendo em vista que a aplicação do novel diploma legal ainda não é pacífico, bem como a existência de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade em tramitação no STF, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁸², visando garantir a segurança jurídica do Estado e dos Municípios, orienta que a alienação ou doação de bem público dependerá de instauração de procedimento administrativo para que fique demonstrado que a ocupação está consolidada e que os ocupantes atendem os requisitos legais, bem como para que se configure a dispensa ou a inexigibilidade de licitação. Na mesma senda afirma que os critérios para aplicação de ambos os institutos deverão ser fixados, conforme definido em lei oriunda do ente público proprietário.

Depreende-se, em vista do exposto, que a alienação de bens públicos imóveis já tinha previsão no ordenamento jurídico, bem como o fato de que tal instituto, em regra, deve seguir todos os requisitos dispostos no artigo 17 e seguintes da Lei nº 8.666/1993. Todavia, o novel diploma legal estabeleceu um procedimento simplificado para a alienação destes bens no âmbito da REURB-E, implicado, portanto, em uma hipótese perfeitamente admissível de exceção à regra geral, haja vista que estes imóveis já estão ocupados por particulares. Nestes casos, como mecanismo de proteção ao

⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1.663 - 1.664.

⁸² BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana**. Uberlândia: Rb Gráfica Digital Eireli, 2018, p. 63. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/MPMGJuridico_2018_Guia_parcelamento-solo.pdf>. Acesso em: 31 out. 2020.

bem público deve, no entanto, ser instaurado um procedimento administrativo para que fique demonstrado que a ocupação está consolidada e que os ocupantes atendem os requisitos legais.

Em última análise, mas não menos importante, cabe destacar que ante a complexidade do tema, a doação e a alienação de bens imóveis públicos para fins urbanísticos necessita de maiores debates e estudos, principalmente no âmbito estadual e municipal, onde deve ser analisada para que, na prática, o novel diploma legal possa ser compatibilizado com as respectivas leis estaduais ou municipais existentes sobre o tema.

Conclusão

O problema das cidades brasileiras advém de um contexto histórico de segregação espacial que atravessou diversos momentos sem que fosse realmente solucionado, fato que foi intensificado pelo crescimento desordenado e pela explosão demográfica brasileira em um curto espaço de tempo, bem como pela ineficiência do Poder Público em garantir a implementação de políticas públicas urbanísticas. Diante disto, a maioria das cidades brasileiras enfrenta hodiernamente muitos problemas estruturais que impedem a concretização do direito à moradia digna à população de baixa renda.

Neste cenário a Lei da Regularização Fundiária constitui um instrumento do Poder Público para atingir a função social da propriedade e garantir a efetivação do direito à moradia digna que, por sua vez, condiciona o acesso a outros direitos essenciais, pois na sua ausência é impossível garantir saúde, educação, segurança e lazer, além disso, a falta de habitação adequada acarreta a dispersão do núcleo familiar e o fracasso escolar.

Após a análise dos pontos discutidos no presente trabalho, conclui-se, em primeiro lugar que a partir da Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade passou a integrar o conceito do direito de propriedade, que, por seu turno, compreende um dos direitos basilares do ser humano. Além disso, a aplicação de tal princípio sobre os bens públicos mostra-se perfeitamente compatível e tem importância indispensável no âmbito da regularização fundiária por ter o condão de impor à administração pública o dever de utilizar os bens públicos de modo a viabilizar o planejamento urbano, o cumprimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Analisando os argumentos da ADI nº 5.771 que tramita contra a Lei nº 13.465 de 2017, no que tange especificamente a regularização fundiária urbana, constatou-se que em relação às alegações de inconstitucionalidades formais o artigo 57, do referido diploma legal, deve ser declarado nulo pelo STF, por ser inconcebível tratar matéria processual por MP ou PLV. Todavia, quanto à alegação de ausência do requisito da urgência não restou evidenciada a inconstitucionalidade integral do novel diploma legal, pois a inércia do poder legislativo em tratar do assunto de forma adequada, associada a um ambiente urbano repleto de núcleos informais abandonados pelo poder público caracterizaria a urgência do tema, especialmente quando está em jogo a dignidade da pessoa humana, além disso, cabe destacar que a lei antecessora padece do mesmo vício de origem.

Relativamente às alegações de inconstitucionalidades materiais não restou evidenciada nenhum dos argumentos. No que tange a ausência de participação popular, a tramitação do PLV e as diversas alterações promovidas pelo Congresso Nacional ao texto original da MP, representa inequivocamente a participação popular indireta. Quanto à violação da autonomia municipal, os municípios ainda são os responsáveis por definir o planejamento urbano e a regularização singularmente considerada.

No que toca a alegação de que a legitimação fundiária carece de pressupostos de tempo mínimo de ocupação da área e vinculação de seu uso a moradia, reconheceu-se que legislador deslocou o requisito temporal para o núcleo urbano informal consolidado considerando, portanto, o critério coletivo da ocupação e não o individual como ocorre na usucapião. Ademais, o Poder Municipal tem a faculdade e não o dever de aplicar a LF para imóveis com destinação diversa da residencial, devendo julgar casuisticamente o interesse público nestas situações.

Justifica-se a aplicação da legitimação fundiária sobre bens públicos, exclusivamente no âmbito da REURB-S, pois constitui um instrumento de

simplificação e desburocratização da REURB que permite a titulação das unidades imobiliária por ato registral único, bem como possibilita aos ocupantes que antes tinham protegidos apenas o direito de uso e habitação, possam finalmente ter reconhecido e protegido o direito de propriedade.

A doação de bens públicos no âmbito da REURB-S já tinha previsão no ordenamento jurídico e foi apenas complementada pela LRF, ao passo que o procedimento de alienação de bens públicos no âmbito da REURB-E foi simplificado haja vista que estes imóveis já estão ocupados por particulares. Nestes casos, como mecanismo de proteção ao bem público deve, no entanto, ser instaurado um procedimento administrativo para que fique demonstrado que a ocupação está consolidada e que os ocupantes atendem os requisitos legais.

Faz-se necessário reiterar que a discricionariedade presente na escolha dos instrumentos aplicáveis a REURB - especialmente quanto à legitimação fundiária, a alienação e a doação dos bens públicos - não representa uma desvinculação aos interesses públicos primários, aos demais princípios norteadores do direito administrativo e a função social da propriedade pública.

Diante do exposto, em relação aos pontos analisados conclui-se que deve ser declarada a constitucionalidade formal e material da Lei da Regularização Fundiária, ressalvados alguns pontos específicos da lei já mencionados anteriormente. Contudo, a segurança jurídica na aplicação do referido diploma legal depende do julgamento das ADIs pelo plenário da Suprema Corte, que até o fechamento deste trabalho ainda não possuía data prevista para ocorrer.

Superada esta insegurança, os instrumentos trazidos pela Lei da Regularização Fundiária devem ser aplicados, inclusive sobre os bens públicos, para propiciar a regularização da propriedade de toda população, sobretudo para a de baixa renda.

Por fim, faz-se essencial destacar que a existência da legislação por si só é insuficiente para a efetivação do direito à moradia digna, especialmente para a população de baixa renda, sendo necessária a aplicação da regularização fundiária aliada a outros instrumentos urbanísticos que visem à implementação de condições e infraestrutura que promovam o acesso à cidade sustentável, em seus aspectos ambiental, urbanístico e social.

Referências

- ABIB, Paulo Abiguenem. **A Função Social da Propriedade Imóvel sob a Égide da Constituição Federal e sua Efetividade no Processo**. 2005. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2005. Disponível em: <<http://191.252.194.60:8080/bitstream/fdv/161/1/PAULO%20ABIGUENEM%20ABIB.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **As primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. p. 92, 2017. Disponível em: <http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- ANDENA, Emerson Alves. **Currículo do sistema currículo Lattes**. [Brasília], 26 jul. 2019. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/2600384705789643>> Acesso em: 13 mai. 2020.
- ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. **EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR**. p. 16, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%620759-16.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <https://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07413_00026.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 452, 2012.
- BERTI FILHO, Bruno José. Regularização Fundiária Rural. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 84, p. 123 - 159, 2018, Semestral.

BENTE, Richard Hugh. **Regularização Fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba** 2010. 414 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: < https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf >. Acesso em: 17 jul. 2020.

BÜRGER, Marcelo Luiz Francisco de Macedo; CAPELOTTI, João Paulo. O percurso da posse e da propriedade no Brasil: das sesmarias aos conceitos contemporâneos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba, v. 16, p. 20 - 37, jan./2017, Semestral. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima16/2.-O-PERCURSO-DA-POSSE-E-DA-PROPRIEDADE-NO-BRASIL-Marcelo-Burger.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Rio de Janeiro. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 29 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.417 Distrito Federal**: inteiro teor do acórdão. Brasília, DF, 02 de agosto de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385494>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.976 Distrito Federal**: inteiro teor do acórdão. Brasília, DF, 28 de março de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456058>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.090 Distrito Federal**: medida cautelar. Brasília, DF, 11 de outubro de 2006. Disponível

em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491802>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048 Distrito Federal**: medida cautelar. Brasília, DF, 14 de maio de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127 Distrito Federal**: inteiro teor do acórdão. Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309458851&ext=.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF**. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771 Distrito Federal**: medida cautelar. Brasília, DF, 19 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Relator: Min. Dias Toffoli. Petição Inicial do Partido dos Trabalhadores (56615/2017). Brasília, 28 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>> Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Decreto nº. 9.310, de 15 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm>. Acesso em 31 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm#art15>. Acesso em 06 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 9.636, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.527, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 31 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 06 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Lei Federal no. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Brasília, DF: Superior Tribunal Federal, [1963]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3319>>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Associação de consumidores não tem legitimidade para propor ADI contra Estatuto da OAB**. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358504#:~:text=Em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20entidades%20de%20per%20tin%C3%A2ncia%20tem%20%C3%A1tica%20entre%20seus%20objetivos>> Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas do STF**. Acervo processual. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoinicio>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana**. Uberlândia: Rb Gráfica Digital Eireli, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/MPMGJuridico_2018_Guia_parcelamento-solo.pdf>. Acesso em: 31 out. 2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**, 1987. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2020.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. **A Função Social da Propriedade Territorial Urbana e a Concretização do Direito de Moradia Digna: o Novo Papel do Direito de Superfície**. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2396/a%20funcao%20social.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da Legitimação Fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame acerca da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/17. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102-119, 2018, Semestral.

Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/download/4985/pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. **Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia**. ResearchGate, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/342656355_Legitimacao_Fundiaria_na_Promocao_do_Direito_Fundamental_a_Moradia>. Acesso em: 28 set. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33^a ed. São Paulo: Atlas, p. 1.733, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2^a ed. Salvador: Editora Juspodivm, p. 1.184, 2015.

COSTA, Beatriz Souza. VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista de Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, p. 106-136, 2016, Quadrimestral. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481/2611>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Análise Jurídica do Loteamento de Acesso Controlado e do Condomínio de Lotes na Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1930-1952, 2017, Trimestral. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30871/21985>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

CHACCUR, Ricardo Cotrim. **Usucapião coletiva urbana e regularização fundiária nas favelas paulistanas**. 2014. 149 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1128/1/Ricardo%20Cotrim%20Chaccur.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de direito Público da Bahia, n.

- 6, p. 13, 2006. Trimestral. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>>. Acesso em: 11 set. 2020
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, p. 344, 2014.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 1.932, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. Solo Criado. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 51, p. 20-45, jul./ 2001. Semestral.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil, vol. 5: Direitos Reais**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, p. 860, 2015.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p. 773, 2011.
- FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 9-37, 2001, Semestral, p. 11. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/download/280/89>>. Acesso em: 20 set. 2020.
- FERRERA, Dâmares. O Aspecto Funcional da Propriedade Urbana na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 6, p. 23 - 51, 2001, Trimestral.
- FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; SANTOS, Erica Ferreira dos. Estratégias de Regularização Fundiária Patrimonial Antes do Advento das Leis 11.977/2009 e 13.465/2017: Um Estudo de Caso da Atuação do Órgão de Terras do Estado do Pará. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 21, n. 8, p.62-83, 2018, Quadrimestral. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3896/4236>>. Acesso em: 24 out. 2020.
- FORTINI, Cristiana. A Função Social dos Bens Públicos e o Mito da Imprescritibilidade. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, n. 12, p. 1-5, 2004,

Trimestral. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/149/21009/36230>>. Acesso em: 31 out. 2020.

FRANÇA. RÉPUBLIQUE FRANÇAISES. **Code civil**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=29D57F78AB87EDF588AC7AE3B67DF5B8.tplgfr2qs_2?idSectionTA=LEGISCTA000006117904&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20200809>. Acesso em: 09 ago. 2020

FREITAS FILHO, Roberto; PEREIRA, Flora Regina Camargos. A eficácia da função social na propriedade pública. **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016, Semestral. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4309/3268>>. Acesso em: 31 out. 2020.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **Inclusão Social: Um Desafio para as Políticas Públicas de Regularização Fundiária**. 2007. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2007. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cpo60632.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

GASSEN, Valcir. **A Lei de Terras de 1850 o Direito de Propriedade**. 1994. 236 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Humanas - Especialidade Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 462, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Volume 5: Direito das Coisas**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 755, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, Volume I, tradução Flávio Bueno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 354, 1997. Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Jurgen-Habermas-Direito-e-democracia-v.I.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, Luiz. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf> Acesso em: 14 jul. 2020.

JELINEK, Rochelle. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil**. Porto Alegre, p. 41, 2006. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Editora Livraria dos Tribunais, p. 1.470, 2014.

KHURI, Naila de Rezende. **A legitimação de posse na dimensão registraria da regularização fundiária**. 2016. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19703/2/Naila%20de%20Rezende%20Khuri.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2020.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. **Regularização Fundiária Urbana**: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Ministério Público do Estado de São Paulo, p. 30, 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A9ria.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

LOPES, Wellington dos Mendes. Função Social da Propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 85, p. 277-290, 1985. Trimestral. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181485>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

LOMEU, Gustavo Soares. A Função Social da Propriedade Pública e a Desafetação de Bem Público. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016, Bimestral. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/505/502>>. Acesso em: 12 out. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos**: função social e exploração econômica o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 478.

MARRARA, Thiago. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Uso de Bem Público**, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/uso-de-bem-publico_58edceb5807eb.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

MASSON, Nathalia. Manual de **Direito Constitucional**. 4^a ed. Salvador: JusPodivm, p. 1.300, 2016.

MATOSINHOS, Ana Paula. **A Regularização Fundiária Urbana no Contexto da Evolução Histórico-Normativa Brasileira**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2017.

MENCIO, Mariana; SOTTO, Debora. **A Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente e os compromissos em adaptação climática assumidos pelo Brasil em sua iNDC: avanços ou retrocessos?** ResearchGate, p. 285-301, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/debora-sotto/publication/337445140_a_regularizacao_fundiaria_em_areas_de_preservacao_permanente_e_os_compromissos_em_adaptacao_climatica_assumidos_pelo_brasil_em_sua_indc_avancos_ou_retrocessos/links/5dd7ee57a6fdcc4e09b6b28c/a-regularizacao-fundiaria-em-areas-de-preservacao-permanente-e-os-compromissos-em-adaptacao-climatica-assumidos-pelo-brasil-em-sua-indc-avancos-ou-retrocessos.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42^a ed. São Paulo: Malheiros, p. 968, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 2.892, 2018.

MELO, Marcelo Augusto Santana. O Direito a Propriedade e o Papel do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 69, p. 701, jul./2010. Semestral. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

METROPOLO, Ana Paula. **As Moradias Irregulares e a Regularização Fundiária na Lei n.º 13.465/2017**. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Direito Ambiental, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, Santos, 2018. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/5001/1/Ana%20Paula%20Rodrigues%20Metropolo.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. (5ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3/001. Ação reivindicatória. Detenção. Inocorrência. Prescrição aquisitiva. Recurso não provido. Relator: Des. Carlos Levenhagen, 15 maio 2014. **Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/themis/baixaDocumento.do?tipo=1&numeroVerificado_r=1019410011238300120144489367>. Acesso em: 12 out. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, p. 1.433, 2016.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **Terras de Exclusão, Portos de Resistência**: um estudo sobre a função social das terras da união. 2018. 322 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tede-24092018-095352/publico/TEfernandaaccioly.moreira_rev.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

NONES, Nelson. Direito de Propriedade e Função Social: Evolução Histórico-Jurídica. **Revista Jurídica - CCJ/FURB**, Blumenau, v. 13, n. 25, p. 108-126, 2009. Semestral. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1602/1070>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, n.p. (item 13.5.1).

OLIVEIRA, Clarice G.; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 749-763, 2017, Quadrimestral. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5030/3650>>. Acesso em: 05 set. 2020.

OLIVEIRA, Fernanda Fabiana Fuentes Bruzzone. **Direito à Moradia Urbana e a Regularização Fundiária de Interesse Social**. Niterói: Impetus, p. 176, 2012.

OLIVESKI, Marco Aurélio Marques; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia Marques. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. **(Re)Pensando Direito**, Santo Ângelo, v. 15, n. 8, p. 25-44, 2018, Semestral. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/229767226.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito humano à moradia e a regularização fundiária na Amazônia: limites e possibilidades. **Pensar**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 507-533, 2016, Quadrimestral. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3492/pdf>>. Acesso em 28 set. 2020.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. 258, 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 448, 2019.

PIERI, Lília **Currículo do sistema currículo Lattes**. [Brasília], 02 mai. 2020. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/4479424872310885>> Acesso em: 13 mai. 2020.

PREVEDELLO, Alexandre. Instrumento de Legitimação Fundiária e Inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 49-61, 2019, Semestral. Disponível em: <<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/102/86>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

REIS, Francemberg Teixeira. **Entre as Teorizações das Leis e as Ações Práticas dos Sujeitos:** as continuidades da lei de terras de 1850 no nascente regime republicano. 2013. Disponível em: <http://snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371338073-ARQUIVO_Francemberg_Teixeira_Reis.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função Social da Propriedade Privada - Notas sobre a sua Evolução Conceitual. **Themis**, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 59 - 90, 2003. Semestral. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/296/283>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função Social da Propriedade Privada - Notas Sobre a sua Evolução Conceitual. **Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 2, p. 59-90, 2003. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/296/283>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ROGERS, David. **Enciclopédia jurídica**. 2020. Disponível em: <<http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/nomen-juris/nomen-juris.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

ROLEMBERG, Sheila Santos. **A Função Social da Propriedade Pública e o Direito à Moradia**. 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2018. Disponível em: <<http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/420>>. Acesso em: 04 out. 2020.

SÁ, João Daniel Macedo. **Direito de Propriedade:** uma análise do papel da propriedade rural no contexto da justiça distributiva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 246, 2018.

SANTOS, Camila Buzinaro dos. **A moradia como Direito Fundamental**. 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-moradia-como-direito-fundamental/>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SANTINI, Janaína Rigo. Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 63, p. 531 - 548, mar./ 2001, Semestral.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: S.A. Fabris, p. 544, 2004.

SIQUEIRA, Marcello Rennó de Siqueira. **O Regime Constitucional da Propriedade Dominical Federal e a Moradia Social**. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20904/2/Marcello%20Renn%20de%20Siqueira%20Antunes.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

SOUZA, José Reudson de; ARAÚJO, Rozana Maria. **Regularização Fundiária Urbana após a Lei nº 13.465/2017**. 2019. 21 f. Curso de Pós-Graduação em Direito Imobiliário, Centro Universitário UNIFAMETRO, Fortaleza, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.unifametro.edu.br/jspui/bitstream/123456789/52/1/IOS%2089%20REUDSON%20DE%20SOUZA%20-%20ROZANA%20MARIA%20ARA%20JO%20DA%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SOUZA, Wilson Alves de. Medida Provisória em Matéria Processual - Inconstitucionalidade. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 65, p. 120 - 126, 1992, Trimestral.

SCHEID, Cintia Maria. O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão na Evolução da Regularização Fundiária Urbana no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 83, p. 423-454, 2017, Semestral.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil – Direito das Coisas**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 1.068, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil – volume único**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, p. 2.016, 2020.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 3, n. 23, p.1-23, 2018, Trimestral. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Processo Legislativo de Medida Provisória: Casuística e Análise de Regimentalidade, Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade.**

2015. 78 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11786/1/2015_FernandoLagaresTavora.pdf>. Acesso em: 06 set. 2020.

TAVARES, Aderruan Rodrigues. A Inconstitucionalidade da Pertinência Temática para os Legitimados Especiais do Controle Abstrato de Normas. **Revista Direito Público,**

Brasília, v. 9, n. 48, p. 107-115, 2012, Bimestral. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2129/1122>> Acesso em: 13 set. 2020.

TEIXEIRA, Lorena Saraiva; MAGALHÃES, André Luiz Peruhype. **Alienação de bens públicos imóveis municipais sem licitação.** **Revista SÍNTESE Direito Imobiliário,** São Paulo, v. 8, n. 43, p. 37 - 74, Bimestral, 2018. Disponível em:

<http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/RDI_43_miolo.pdf>. Acesso em: 31 out. 2020.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social do contrato: conceito e critérios de aplicação. **Revista de informação legislativa,** Brasília, v. 42, n. 168, p. 197-213, out./2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/462>>.

Acesso em: 05 jul. 2020.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos,** Campos dos Goytacazes, n. 6, p. 101-119, 2005, Semestral. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>>.

Acesso em: 31 out. 2020.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social do contrato: conceito e critérios de aplicação. **Revista de informação legislativa,** Brasília, v. 42, n. 168, p. 197-213, out./2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/462>>.

Acesso em: 05 jul. 2020.

VASCONCELOS, Beto; SILVA, Marina Lacerda. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/arquitetos-questionam-stf-lei.pdf>> Acesso em: 13 set. 2020.

VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A Regularização Fundiária Urbana Como Concretização do Direito Fundamental à Habitação**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Ciências Jurídico-políticas, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019.

VILLAR, Paola Mavropoulos Beekhuizen. **O Direito Fundamental à Habitação e o Direito do Urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro**. 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Ciências Jurídico-Políticas - Menção em Direito Constitucional, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015. Disponível em: <<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/29919/1/O%20direito%20fundamental%20a%20habitacao%20e%20o%20direito%20do%20urbanismo.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

1º Defensoria Pública Especializada em Atendimento Fundiário do Estado do Amazonas. **Carta ao Brasil Medida provisória nº 759/2016: A Desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil**. Disponível em: <<https://iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org