

## PROCEDIMENTO NA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

### PROCEDURE FOR FUNDING LEGITIMATION

Carlos Humberto Francisco de Souza<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como escopo descrever os aspectos mais relevantes do instituto da legitimação fundiária. A investigação do tema central exigiu, primeiramente, um estudo baseado em breves reflexões sobre o direito da propriedade privada, culminando numa abordagem direta ao direito fundamental da moradia. Em seguida, dedicou-se à tarefa de definir a regularização fundiária e suas espécies, destacando os seus aspectos mais relevantes. Na sequência, foi abordada a questão dos emolumentos devidos pela prática de atos registrares no âmbito da regularização fundiária. Posteriormente, examinou-se o rol dos legitimados para requerer essa medida jurídica. Também foi abordada a questão do registro. Um aprofundamento maior foi direcionado à legitimação fundiária, tendo sido apresentados o conceito, algumas reflexões acerca de sua natureza jurídica e do ato de reconhecimento do núcleo urbano informal consolidado, além de especificidades acerca da regularização urbana de interesse social. Finalmente, foi apresentada uma comparação sucinta entre a legitimação fundiária e a legitimação de posse. Confrontando-se a noção consolidada da moradia adequada, que pressupõe o acesso universal aos equipamentos urbanos essenciais à vida digna com a regularização fundiária atual, concluiu-se que esse modelo não se mostra apto a garantir a adoção de políticas públicas voltadas a assegurar o direito fundamental da moradia adequada na sua acepção mais inclusiva.

**Palavras-chaves:** regularização fundiária; legitimação fundiária; moradia adequada; políticas públicas; propriedade.

**Abstract:** The present work aims to describe the most relevant aspects of the land legitimization institute. The investigation of the central theme first required a study based on brief reflections on the right of private property, culminating in a direct approach to the fundamental right of housing. Then he devoted himself to the task of defining land regularization and its species,

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários e Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

highlighting its most relevant aspects. Thereafter, the issue of emoluments due to the practice of registration acts in the scope of land regularization was addressed. Subsequently, the role of those entitled to request such a legal measure was examined. The issue of registration was also addressed. A further deepening was directed at land legitimization, and the concept was presented, some reflections about its legal nature and the act of recognition of the consolidated urban nucleus, as well as specifics about urban regularization of social interest. Finally, a brief comparison was made between land legitimization and ownership legitimation. Confronting the consolidated notion of adequate housing, which presupposes universal access to the urban equipment essential to a dignified life with the current land regularization, it was concluded that this model is not able to guarantee the adoption of public policies aimed at ensuring the right adequate housing in its most inclusive sense.

**Keywords:** land regularization; land legitimization; adequate housing; public policy; property.

## 1. Introdução

O problema da falta de moradia adequada é um tema bastante frequente nas pautas dos mais variados movimentos promovidos pelos organismos e entidades que se dedicam ao estudo e à apresentação de soluções para esse que é considerado pelas cortes internacionais um direito social humano. No Brasil, a moradia somente foi positivada no texto constitucional com a categorização de direito fundamental no ano de 2000, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2000, não obstante o texto magno original já haver atribuído essa mesma natureza de direito à propriedade funcionalizada. Paradoxalmente à ausência da moradia no rol original dos direitos fundamentais, a Carta Magna inseriu como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana, além de ter constituído como seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

No cenário urbano brasileiro, o quadro permanente do déficit significativo de moradias capazes de oferecer um padrão mínimo de dignidade aos seus ocupantes sinaliza que as políticas

públicas realizadas pelos órgãos competentes ao longo de muitas décadas não lograram responder de modo adequado ao problema que se agrava com o contínuo acréscimo do contingente populacional urbano, especialmente nas grandes metrópoles brasileiras.

A Carta de 1988 alçou os Municípios à condição de entes federativos, além de lhes atribuir a relevante competência para ordenar o espaço urbano, tendo sido destinado a esse objetivo um capítulo específico, intitulado “política urbana”, a qual foi posteriormente regulamentada pela Lei federal nº 10.257, de 10.07.2001, conhecida como o Estatuto da Cidade.

Além do Plano Diretor previsto constitucionalmente e obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade destinou aos Municípios um rol extenso de outros instrumentos de política urbana, ao qual integra a regularização fundiária.

Em 22.12.2016, editou-se a Medida Provisória nº 759, a qual foi convertida na Lei nº 13.465, de 11.07.2017 (regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15.03.2018), que não se limitou a revogar a matéria relativa à regularização fundiária tratada pela Lei nº 11.977, de 07.07.2009 (conhecida por dispor acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV), porquanto alterou diversos dispositivos de várias outras leis.

O escopo do presente artigo, porém, restringe-se a refletir criticamente acerca de alguns dos aspectos do novo instituto da regularização fundiária urbana, denominado “legitimação fundiária”. O interesse em investigar essa nova figura jurídica deriva não apenas do fato do seu surgimento recente no mundo jurídico, o que pressupõe a existência de incipientes discussões na doutrina até o momento, o que, por si só, estimula a reflexão quanto às suas notas características, aspectos e similaridades com outros instrumentos já utilizados no bojo da regularização fundiária, como também dos possíveis efeitos e situações potencialmente observáveis após a efetiva adoção desse nosso instrumento jurídico.

Mediante o método empírico dedutivo, será utilizada a técnica de exame de aspectos normativos da Lei ordinária federal nº 13.465/2017, os quais serão submetidos a um processo de corroboração ou negação, tomando em conta teses sedimentadas no âmbito doutrinário. Após o exame e confrontação dos posicionamentos mais relevantes, será apresentada a conclusão do presente trabalho.

## 2 – Breves reflexões sobre o direito da propriedade privada

Ao longo dos séculos, o instituto da propriedade vem sendo esmiuçado pelos teóricos de vários ramos do conhecimento, sobretudo do campo jurídico, produzindo-se vasta doutrina que tem revelado a seu respeito distintas teorias, acepções e regimes jurídicos que se distinguem e se transformam de acordo com as concepções e épocas retratadas. Mais recentemente, com a emergência do Estado Democrático de Direito, a propriedade deixa de ser reconhecida como aquele direito absoluto e perpétuo que assegurava ao seu titular a manutenção de sua condição irremediavelmente segura, a despeito da sua destinação.

A Constituição Federal garante o direito fundamental da propriedade, contanto que ela cumpra sua função social. A nova ordem constitucional rompeu radicalmente com a concepção estritamente patrimonialista que vigia até então para adotar um modelo que passa a garantir a inviolabilidade apenas da propriedade funcionalizada, que também ganhou *status* de princípio constitucional geral da atividade econômica. Em seguida, assistiu-se à evolução da noção de funcionalização, que parte do patamar estritamente socioeconômico para atingir também o aspecto da preservação ambiental.

É evidente que da nova concepção do direito de propriedade sobressai-se o elemento estruturante da função social, sem a qual o titular da propriedade poderá vir a perdê-la em definitivo, como ocorrem nos casos da desapropriação ou da usucapião, quando verificado o cumprimento dos requisitos da posse *ad usucapionem* para esta modalidade de aquisição originária da propriedade, para citarmos apenas duas hipóteses de perda da propriedade desfuncionalizada. Sem embargo, o legislador constituinte autorizou o poder público municipal a instar o proprietário de solo urbano que não tenha edificado, subutilizado ou não utilizado a promover adequadamente a sua função social, sob pena de sofrer uma sucessão coativa, conforme se verifica na redação do art. 182, § 4º, da Constituição Federal:

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.  
(...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O antigo modelo de propriedade que assegurava aprioristicamente ao seu titular direito subjetivo inquestionável, sobretudo quando em confronto com o possuidor, não mais se coaduna com a atual normatividade jurídica do texto constitucional, com força vinculante no sentido de se exigir o reconhecimento da legitimidade do direito de gozo, uso, disposição de reaver, não em favor do proprietário faltoso, senão àquele que efetivamente cumprir a função social, ainda que desprovido de titulação.

Não obstante o grau crescente de proteção jurídica à propriedade ou à posse funcionalizada, a questão habitacional do país padece de gravíssimos problemas, onde se perpetua o quadro de exclusão social e segregação urbana, onde as camadas das populações mais pobres, no mais das vezes, ocupam áreas de terras incompatíveis ao padrão mínimo de dignidade humana, revelando o cruel distanciamento à meta da moradia adequada, tal como exigido pelo ordenamento jurídico internacional comprometido com os direitos humanos sociais.

Nesse sentido, releva destacar o texto, com tradução livre para o vernáculo, aprovado pela Nova Agenda Urbana no âmbito da Conferência HABITAT III, realizada no ano 2016 em Quito, Equador, o qual estabelece as metas de desenvolvimento urbano para os próximos vinte anos:

13. Prevemos cidades e assentamentos humanos que: (a) cumpram sua função social, incluindo a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar progressivamente a plena realização do direito à moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, acesso universal a água potável e saneamento a preços acessíveis, bem como a igualdade de acesso de todos a bens públicos e serviços de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência;

Sob uma perspectiva nacional, observa-se, historicamente, que, a despeito das inovações legislativas, a ocupação do solo urbano em grande parte das cidades de todas as regiões do território brasileiro tem se caracterizado pelo completo desordenamento, em total desobediência às normas urbanísticas. Influenciados por motivos de naturezas diversas, e de fatores

econômicos, sociais e políticos, passando por legislações urbanísticas que não trataram a contento da democratização do acesso à moradia, além da pífia atuação do Estado tanto no combate à especulação imobiliária quanto na gestão de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais, assiste-se a um número crescente de assentamentos informais que vão se consolidando sem nenhum planejamento e sem observância de quaisquer requisitos mínimos de urbanidade, carentes das diversas modalidades de infraestrutura básica e dos equipamentos urbanos mais essenciais.

Diante desse quadro, a União, no âmbito da legislação concorrente para estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico, por iniciativa do Presidente da República, editou a Medida Provisória nº 759, em 22.12.2016, com o propósito de, dentre inúmeros objetivos, dispor sobre a regularização fundiária, tratada até então pela Lei nº 11.977, de 07.07.2009, também resultante da conversão de uma Medida Provisória, de nº 459, de 2009.

Tecidas as breves considerações acerca do direito de propriedade, trataremos no próximo tópico especificamente da regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465/2017.

### 3 – Regularização Fundiária Urbana

De início, é forçoso ressaltar o fato de que tanto a lei federal de vigência atual sobre a matéria de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) quanto a sua antecessora (Lei nº 11.977/2009) resultaram da conversão de medidas provisórias, que, segundo o comando expresso no art. 62, *caput*, da Constituição Federal, devem somente ser editadas em caso de relevância e urgência. Dentre outras violações normativas apontadas, a inobservância desses requisitos para a edição de medida provisória foi apontada na ADI 5.771, proposta pela Procuradoria-Geral da República:

A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais (...).

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido, de forma excepcional, sindicabilidade dos requisitos de medida provisória pelo Poder Judiciário. Apesar da fluidez e indeterminabilidade dos conceitos de “relevância” e “urgência”, submetidos a análise discricionária inicial do chefe do Poder Executivo,

há casos em que seu uso ocorre de forma nitidamente anômala, com excesso ou abuso do poder de legislar, a reclamar intervenção jurisdicional para censurar a norma.

Destaca-se com especial relevo no caso específico da Medida Provisória nº 759, de 2016, o fato de que a lei então em vigor conquistara prestígio pelos avanços alcançados mediante os instrumentos ali previstos, o que também não passou despercebido na mencionada ADI, que destacou as importantes alterações promovidas pela lei anterior, fato que por si só retira a força argumentativa para a edição da nova MP, sobretudo pela adiantada fase de adaptação das legislações municipais às diretrizes traçadas por aquela lei federal de 2009.

Além disso, há poucos anos a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, promoveu importantes alterações na legislação sobre regularização de assentamentos urbanos, o que enfraquece a justificativa da MP de que haveria incompatibilidade entre a realidade e a ordem jurídica vigente. Todos os municípios brasileiros e o Distrito Federal estavam em avançado estágio de adaptação de suas políticas e normas locais com a sistemática nela disposta. Caso subsista a nova lei, teriam, agora, de readequar a regularização fundiária urbana ao modelo trazido pela Lei 13.465/2017, o que afetará radicalmente a própria celeridade prometida pela MP 759/2016. A medida provisória contrapõe-se à finalidade autoproclamada de acelerar a regularização de assentamentos urbanos.

### 3.1 Conceito de Regularização fundiária urbana

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais são diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade (art. 2º, XIV, da Lei nº 10.257/2001). Trata-se de um instituto político-jurídico utilizado com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 4º, V, “q”, da Lei nº 10.257/2001). Nessa esteira, o conceito legal de regularização fundiária urbana (REURB), que se relaciona diretamente com o tema proposto pelo presente artigo, deve ser extraído do art. 9º da Lei nº 13.465/2017:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (grifamos)

Assim, percebe-se que o conceito legal de regularização fundiária é bastante amplo, pois envolve variadas medidas que visam à adequação e conformação às regras positivadas. De outro giro, importa mencionar o aspecto que se pretende analisar mais criticamente no presente trabalho, o qual se relaciona com a readequação da realidade fática à normatividade posta no que se refere aos núcleos urbanos informais e aos consolidados.

Não obstante o reconhecimento de que a nova lei se propôs a promover alguns ajustes da lei antecessora, verifica-se, numa análise comparativa entre elas, que a lei atual parece priorizar a titulação, em detrimento da regulação do uso do solo e especificamente do princípio norteador da sustentabilidade ambiental, ainda que expressamente previsto no art. 9º, § 1º. Paradoxalmente, mostra-se mais rigorosa, como na exigência de planta georreferenciada no auto de demarcação urbanística (art. 19, § 1º, I) e no projeto de regularização fundiária (art. 35, I), dispensando-a, por outro lado, para as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 (art. 69). Tal exigência mostra-se ainda mais incongruente ao constatar que a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, a qual também sofreu alterações da Lei nº 13.465/2017, não exige planta georreferenciada como requisito para a aprovação de projeto de novos loteamentos.

### 3.2 Espécies de regularização fundiária urbana

A Lei nº 13.465/2017 inova ao nomear a regularização fundiária urbana de REURB, categorizando-a nas modalidades de REURB-S e REURB-E, não se olvidando da regulação em separado das glebas parceladas anteriormente a 19.12.1979.

Conforme estabelecido no art. 13, I, a Reurb de Interesse Social (REURB-S) é a modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

No que diz respeito ao conceito de baixa renda para fins de enquadramento na modalidade da REURB-S, percebe-se que a lei federal não estabeleceu nenhum critério, deixando-o integralmente ao alvedrio do poder municipal, à diferença do que estabelecera a mesma lei ao alterar o Decreto-lei nº 1.876, de 15.07.1981, que trata da dispensa do pagamento de foros e

laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, fixando-se a baixa renda familiar mensal, para este caso específico, em valor equivalente até cinco salários mínimos.

Ainda no que diz respeito à REURB-S, merece destacar o comando da Lei nº 13.465/2017, no seu art. 13, § 1º, que impacta diretamente na competência tributária das pessoas jurídicas de direito público constitucional interno, ao estabelecer a isenção de custas e emolumentos para a prática de atos registrares constantes de uma lista meramente exemplificativa.

No que tange à segunda modalidade da REURB, pelo critério da exclusão, a Lei nº 13.465/2017, no art. 13, II, denominou de Reurb de Interesse Específico (REURB-E) a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese da REURB-S.

### 3.3 Dos emolumentos devidos pela prática de atos registrares

Em evidente afronta aos princípios tributários constitucionais, a Lei nº 13.465/2017 concedeu isenção de tributo da competência de outro ente federativo, no caso, dos estados federados, nos termos do § 1º do art. 13:

Art. 13. (...)

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

De início, vale recordar que o legislador constituinte se resumiu a determinar que os delegatários extrajudiciais fossem remunerados por emolumentos, omitindo-se acerca da natureza jurídica da referida remuneração (art. 236, § 2º, da Constituição Federal).

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, em inúmeros julgados, a exemplo da ADI 1.378/ES, julgada por unanimidade, em 30.06.2017, tem firmado o entendimento segundo o qual os emolumentos têm natureza tributária, qualificando-os como taxas remuneratórias de serviços públicos, exigindo-se, por consequência, o atendimento ao regime jurídico dessa modalidade de tributo vinculado.

Tendo sido imposta remuneração pelos serviços extrajudiciais pela referida norma constitucional, coube à Lei federal nº 10.169/2000 dispor estritamente sobre as regras gerais de fixação de emolumentos a serem cumpridos no âmbito regional, estabelecendo-se, assim, a competência tributária estadual para a instituição da exação.

Sem embargo, salvo na excepcional hipótese em que a República Federativa do Brasil, mediante tratado internacional, conceda isenção de tributos de competência de Estados e Municípios, nos termos da posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal (RE 229096), é vedada a isenção heterônoma, não sendo possível, portanto, a União isentar tributos da competência dos outros entes federativos, conforme vedação expressa contida no art. 151, III, da Carta Magna.

Não bastasse a violação da lei federal ao instituir isenções da competência dos Estados, a Lei nº 13.465/2017 agravou esse quadro ao direcionar ao poder público municipal a competência para fixar o valor da baixa renda, que será mais ou menos restrito ao sabor do poder local, o que, em última instância, repercutirá na arrecadação dos emolumentos.

#### 3.4 Legitimados para requerer a Reurb

A ampliação do rol dos legitimados para requerer a Reurb, assim como para promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos registrares, é uma novidade relevante. O dispositivo revogado da lei anterior (art. 50, da Lei nº 11.977/2009) apresentava

um rol mais restrito, tendo sido incluídos pela nova lei entidades e órgãos bastante representativos de diversas camadas da população, sobretudo dos hipossuficientes econômicos: Defensoria Pública, Ministério Público, além dos proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores e incorporadores, conforme estabelecido no art. 14, da Lei nº 13.465/2017.

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

### 3.5 Da demarcação urbanística

A demarcação urbanística também sofreu significativa alteração pela Lei nº 13.465/2017, pelo menos no que se refere à sua exigibilidade, conforme se depreende da leitura do art. 19 da lei:

Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Conforme dispõe o art. 11, inciso IV, da referida lei, trata-se de procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com a averbação, na matrícula destes imóveis, da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município. Não obstante a não obrigatoriedade do procedimento, a demarcação é um instrumento útil para identificar a área urbana informal

ocupada, seus ocupantes e demais características para a expedição pelo Município da Certidão de Regularidade Fiscal (Pedroso, 2018).

### 3.6 Do registro da Regularização Fundiária

Com relação ao registro da Reurb no Registro de Imóveis, qualquer dos legitimados pode requerer o registro da CRF (certidão de regularização fundiária), acompanhada do projeto de regularização fundiária aprovado, diretamente à serventia registral de imóveis da situação do imóvel do núcleo urbano e informal, devendo ser efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público, nos termos do art. 42, da Lei nº 13.465/2017. Observa-se que a própria lei tratou de acrescentar no rol das hipóteses de registro estrito do art. 167, I, da Lei nº 6.015/1973, o item “43”, especificamente para o registro da CRF.

Não obstante a sinalização clara da lei à resolução de conflitos de forma consensual na esfera extrajudicial, os documentos levados a registro não escapa da qualificação a ser realizada pelo Registro de Imóveis, que deverá fundamentar eventual nota devolutiva os motivos de exigência ou de recusa ao registro, nos termos do parágrafo único do art. 42 da lei em exame.

Se de um lado a qualificação negativa obsta o registro até que o legitimado cumpra as exigências especificadas pelo Registro de Imóveis, a qualificação positiva da CRF pelo Registro de Imóveis instaura a oportunidade da prática de diversos atos registrais, desde a abertura de nova matrícula e de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado até registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, sendo dispensada a apresentação de título individualizado, conforme estabelecido pelo art. 44, § 1º da lei, além das averbações de memoriais descritivos (conforme previsto no art. 46) e do destaque da área do imóvel ocupado pelo núcleo urbano na matrícula matriz, na hipótese em que o oficial de registro, em razão da precariedade da descrição tabular, tiver que abrir nova matrícula para a área destacada (nos termos do § 1º do artigo mencionado).

Tecidas as breves considerações sobre a regularização fundiária urbana, trataremos no próximo tópico dos aspectos jurídicos que julgamos mais relevantes acerca do instrumento da legitimação fundiária.

## 4. Legitimação Fundiária

Concentremo-nos, doravante, no estudo da legitimação fundiária, sem, contudo, pretender-se esgotar o debate sobre tema, sobretudo pelo fato de tratar-se de instituto novo no mundo jurídico, atacado por ações diretas de inconstitucionalidade em diversos dos seus dispositivos, conforme demonstra a ADI nº 5.883, proposta pelo INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL – IAB:

A legitimação fundiária (tratada na Seção III do Título II – arts. 23 e 24, e prevista também em outros dispositivos) viola sozinha e diretamente a proteção constitucional da propriedade prevista nos: art. 5º, XXII (direito de propriedade); art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 5º, XIV (desapropriação mediante indenização); art. 5º, LIV (devido processo legal); art. 23, I (competência comum de conservação do patrimônio público); art. 170, II e III (propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica); art. 182, §4º, III (desapropriação sanção mediante indenização); e art. 183, §3º (interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião).

#### 4.1 Conceito legal da legitimação fundiária

Conforme já fixado, a legitimação fundiária positivou-se no ordenamento jurídico por meio da Lei nº 13.465/2017, que a define, nos termos do art. 11, inciso VII, como mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, cabendo salientar que a lei, no art. 15, a incluiu no extenso rol dos institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Reurb.

O art. 23, *caput*, da lei, por sua vez, tratou de complementar o conceito do dispositivo, expondo a ideia de aquisição originária da propriedade conferida por ato do poder público, com a ressalva de que esse mecanismo somente poderá ser utilizado no âmbito da Reurb, seja no caso de detenção de área pública ou de posse de área privada, contanto que o imóvel de destinação urbana integre núcleo informal consolidado em 22.12.2016, data da edição da Medida Provisória nº 759/2016.

Os poucos dispositivos destacados até o momento acerca da legitimação fundiária suscitam vários questionamentos a respeito de sua natureza jurídica, sobretudo quando contrastados com

as normas do sistema jurídico, além do entendimento doutrinário e da jurisprudência. É o que se propõe discutir no próximo tópico.

#### 4.2 A natureza da legitimação fundiária

Historicamente, a expressão “aquisição originária” se conecta instintivamente ao instituto jurídico da usucapião, o que poderia levar o intérprete a concluir que a lei estaria tão-somente criando uma nova espécie do gênero da usucapião. Caso tenha sido esta a *mens legis*, decerto resta uma incongruência topológica na lei, ao menos pelo fato particular de que o legislador, no art. 15, tratou de fixar a diferença entre esses dois institutos jurídicos ao alocá-los em incisos apartados.

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - **a legitimação fundiária** e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; (grifamos)

II - **a usucapião**, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; (grifamos)

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

Outra nota característica atribuída pelo legislador à legitimação fundiária que discrepa da usucapião é que, inobstante tratar-se, pela literalidade do dispositivo, de aquisição originária de propriedade, a lei entendeu ser possível ao poder público conferir tal direito, conforme dispõe a redação do art. 23, caput, ao passo que no art. 11, VI, a lei se refere a reconhecimento, que, especificamente por esse dispositivo, se aproximaria do instituto da usucapião, seja judicial ou extrajudicial, na medida em que, nessas duas vias, se reconhece a reunião pelo possuidor de todos os requisitos para a aquisição originária do direito real.

De toda sorte, ainda que se analise exclusivamente a questão sob ponto de vista que considera tratar-se de uma nova espécie de usucapião ou mesmo de nova forma de reconhecê-la, entendendo que o art. 23 teria apresentado uma atecnia legislativa ao se utilizar do verbo “conferir” para o ato do poder público, a lei poderia estar, vale frisar, criando uma nova forma de reconhecimento da propriedade por usucapião, desta feita, administrativamente, por ato do poder público, além das já existentes no ordenamento jurídico, a saber, as vias judicial e extrajudicial operada no Registro de Imóveis.

Malgrado todas essas reflexões, insiste-se que esta não parece ter sido a intenção do legislador, em virtude da expressa separação dos institutos, sinalizando, ao que parece, o firme propósito de delimitar a autonomia de cada um desses instrumentos, ainda que as características de ambos os institutos possam apresentar mais semelhanças do que distinções.

Cumpra ainda analisar o disposto no § 4º, do art. 23 da lei em estudo. O dispositivo estabelece que 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. Impõe-se observar a esse respeito que a lei não exigiu, mas simplesmente facultou aos entes públicos o reconhecimento da propriedade em favor do beneficiário da legitimação fundiária, dando ensejo a interpretar o dispositivo como mero facilitador e indicativo da intenção de prevenir futuros litígios, não obstante a lei silenciar quanto à necessidade ou não de se oficiar o órgão titular do domínio para dar-lhe notícias acerca de eventual procedimento com vistas ao reconhecimento da propriedade via legitimação fundiária.

Em decorrência lógica do fato de que a lei qualifica como originária a propriedade adquirida por meio da legitimação fundiária, 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, conforme previsto no § 2º, do art. 23, da lei em comento.

Outro dispositivo da lei que reforça a ideia de estabelecer a diferença entre os institutos analisados é o que restringe a utilização da legitimação fundiária ao âmbito da Reurb, afastando qualquer tentativa de concessão do benefício por meio de mecanismo distinto da regularização fundiária urbana. Nesse sentido, o reconhecimento do benefício exige ainda a constatação de que o imóvel urbano de fato integra núcleo urbano informal consolidado, definido pela própria lei no art. 11, III, como 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 poder público municipal.

Pode-se ainda inferir, para prosseguir nas reflexões que buscam comparar os institutos da legitimação da posse com a usucapião, que a fixação da duração da posse, elemento central dentre os requisitos para o reconhecimento da aquisição de direitos reais por quaisquer das modalidades de usucapião, sequer se apresenta na redação literal dos dispositivos dedicados à legitimação fundiária, bastando que o ocupante seja possuidor em imóvel privado ou detentor de área pública no marco temporal fixado. Com efeito, a lei não estabelece tempo de posse ou de detenção transcorrido até a consolidação do núcleo urbano informal consolidado, sendo suficiente que os meios ou mecanismos utilizados pelo poder público sejam capazes de atestar a ocorrência da consolidação de difícil ou impossível remoção. Vale destacar que essa discussão não passou despercebida pela ADI 5.771, proposta pela Procuradoria-Geral da República:

Mais um descompasso com o texto constitucional vê-se no art. 23 da Lei 13.465/2017, que cria o instituto da “legitimação fundiária”, definido como “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”. A fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados “grileiros”) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza. Se a Constituição exige tais pressupostos

para os institutos do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191), que cuidam da aquisição apenas de áreas particulares, não parece compatível com o regime constitucional que a “legitimação fundiária”, a envolver aquisição de áreas públicas, possa dispensá-los.

Assim, observa-se que o instituto novo da legitimação fundiária está cercado de relevantes controvérsias, restando dúvidas quanto à sua sobrevivência ou mesmo a manutenção de sua natureza e do regime jurídicos tal como traçados pela lei ou se ela se reduzirá a um mero ato administrativo discricionário e coadjuvante em face de outros institutos jurídicos já amplamente aceitos e utilizados no âmbito da regularização fundiária.

#### 4.3 Do ato de reconhecimento do núcleo urbano informal consolidado

Avançando no estudo proposto acerca dos temas controversos concernentes à legitimação fundiária, impõe-se reconhecer como um dos pontos sensíveis sobre o tema da legitimação fundiária a expedição do ato administrativo pelo poder público municipal categorizando um determinado assentamento não meramente como um núcleo urbano informal, mas acrescido da qualificação de consolidado.

A leitura dos incisos I, II e III, do artigo 11, da Lei nº 13.465/2017 nos permite estabelecer a diferença entre o simples núcleo urbano, o informal e o consolidado.

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

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;

Diante das sérias repercussões que eventualmente possam advir da expedição de tal ato discricionário, tido como requisito básico para o reconhecimento da propriedade originária via legitimação fundiária, a lei deveria ter estabelecido requisitos bem mais rígidos para a sua expedição, com fundamento nos princípios da administração pública expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, notadamente os da moralidade e da impessoalidade.

#### 4.4 Da legitimação fundiária no âmbito da REURB-S

No âmbito da REURB-S, a lei ainda impõe condições para aplicação da legitimação fundiária, restringindo a fruição do benefício a possuidor ou detentor, conforme dispõe o § 1º, do art. 23, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 23 (...)

§ 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;

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.

Não obstante a proibição nos casos apontados, a lei não estabelece nenhuma diretriz ao poder público municipal no que diz respeito à resolução dessa questão, considerando, por exemplo, a hipótese de que o pretense beneficiário cumpra todos os demais requisitos para receber o título de propriedade via legitimação fundiária, mas seja impedido, exatamente por não atender a uma das condições desses dispositivos do § 1º do art. 23. No que se refere exclusivamente ao imóvel de titularidade de particular, a legitimação de posse pode se apresentar como uma solução, haja vista o impeditivo legal de se aplicar esse instrumento a imóveis de titularidade do poder público, conforme dispõe o art. 25, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos.

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público. (grifamos)

Ressalte-se, ainda, que a restrição contida no § 1º do artigo 23 da lei, imposta exclusivamente à Reurb de Interesse Social, viola o princípio da isonomia, conforme apontada pela ADI nº 5.787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores:

Como se vê, tal dispositivo estabelece a legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito real de propriedade, seja de imóvel público ou privado, conferido por ato discricionário do Poder Público. Ela traz uma previsão claramente inconstitucional, ao estabelecer, para a Reurb – S, que é a regularização para a baixa renda, diversos requisitos que devem ser cumpridos, ao passo que, para a alta renda, o critério é 41 discricionário do poder público, sem qualquer amarra legal. Tal previsão fere de morte o princípio da isonomia, previsto constitucionalmente.

Some-se a isso o quanto já exposto inicialmente, sobre a importância dos objetivos da república, quando preveem a necessidade de que a legislação preze pela redução das desigualdades sociais e regionais. Tal previsão contida no artigo 23 prevê exatamente o oposto do quanto previsto nesse preceito. - Vejamos. Para a Reurb-S os requisitos estabelecidos são: i) Beneficiário não pode ter outro imóvel; ii) Beneficiário não pode ter sido contemplado com qualquer instrumento de regularização; iii) Caso o imóvel não seja para fins de moradia, deve ser reconhecido pelo Poder Público o interesse público da ocupação. Não se questionam tais requisitos, eles são congruentes com aqueles previstos nas legislações correlatas que conferem a aplicação de instrumentos como garantia do direito à moradia. Contudo, é inadmissível que para a Reurb-E, para a alta renda, previsto no caput, nenhum requisito seja estabelecido!

#### 4.5 Comparação entre a legitimação fundiária e a legitimação da posse

Prosseguindo no esforço de bem delinear o instituto da legitimação fundiária, cumpre apresentar alguns dos aspectos distintivos entre o novo instrumento de regularização fundiário introduzido pela Lei nº 13.465/2017 e a legitimação de posse, introduzida pela Lei nº 11.977/2009.

Como ponto convergente entre os institutos, pode-se mencionar que ambos têm ingresso no fôlio real, conforme previsão expressa do art. 167, I, itens “41” e “42”, da Lei nº 6.015/1973, devendo ser registrados no Registro de Imóveis da circunscrição do imóvel ocupado.

A primeira e, certamente, a mais relevante distinção entre esses dois institutos é que a legitimação fundiária reconhece a propriedade originária, enquanto a legitimação de posse confere título de posse conversível em direito real de propriedade após o decurso do prazo de cinco anos.

Outra diferença entre esses institutos se relaciona com natureza jurídica do imóvel ocupado. Enquanto a lei permite o emprego da legitimação fundiária em imóveis públicos e privados, ela veda a legitimação de posse em imóveis urbanos de titularidade do poder público.

## 5. Conclusões finais

Da análise dos dispositivos da Lei nº 13.465/2017, sobretudo se concentrarmos a atenção nos institutos jurídicos utilizados para a realização da regularização fundiária, em especial naqueles mais bem especificados pela lei, sem olvidar a dedicação destacada à matéria registral, resta a percepção de que o legislador federal ainda privilegia a visão patrimonialista da propriedade, justamente quando o Brasil deveria estar assumindo os compromissos da Nova Agenda Urbana resultante da HABITAT III no tocante a prover moradia digna aos seus habitantes, notadamente à parcela da população mais carente.

Ainda que se queira reconhecer que a lei avançou ao promover ajustes para tornar mais célere o processo de regularização fundiária, é forçoso constatar a ausência de previsão de políticas públicas que efetivamente priorizem a moradia adequada à população, especialmente a de baixa renda. Tal modelo de regularização fundiária proposto pela Lei nº 13.465/2017 parece favorecer a mercantilização do espaço urbano, o que acaba por gerar gentrificação, perpetuando a exclusão social. A previsão expressa na lei de que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb fala por si, evidenciando que a titulação do direito de propriedade ganhou força com a nova lei da regularização fundiária, insistindo-se na visão patrimonialista do regime neoliberal, sem a necessária e concomitante urbanização para a conformação de um espaço urbano que ofereça os serviços básicos, como água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário e saneamento.

O fato de a legitimação fundiária veiculada pela Lei nº 13.465/2017 se propor a reconhecer a propriedade plena em área pública deverá provocar discussões, em virtude do comando constitucional que veda a aquisição de imóveis públicos por usucapião (art. 183, § 3º, da Constituição Federal).

Contudo, a interpretação rigidamente literal desse dispositivo não é unânime entre doutrinadores brasileiros e estrangeiros. Fundamentando-se no aspecto substancial, e não no conceito meramente formal dos bens públicos, somado à observação de que o ordenamento jurídico admite a posse de bens públicos, como é o caso da concessão de uso de bens públicos para fins de moradia, há teses que defendem a possibilidade de aplicar a usucapião da

propriedade superficiária dos bens públicos, desde que utilizados para fins de moradia (Azevedo, 2016).

Não obstante as críticas contundentes dirigidas ao instituto da legitimação fundiária, ao menos a sua posituação deveria favorecer uma profunda reflexão da qual se pudesse questionar a interpretação do comando constitucional segundo o qual somente do titular da propriedade privada é exigido o cumprimento da função social da propriedade.

Indubitavelmente, há em todo o território nacional um estoque considerável de áreas públicas, mas apenas no âmbito formal, eis que materialmente desafetadas de quaisquer funções tipicamente públicas, estando abandonadas ou não sujeitas a quaisquer espécies de uso, controle e fiscalização por parte do Estado. À toda evidência, diante da negligência do poder público, surgem nessas áreas assentamentos informais que se consolidam e, quando se tornam objeto de regularização fundiária, emergem as controvérsias a respeito dos instrumentos jurídicos aplicáveis, não apenas no que diz respeito à urbanização, mas sobretudo no que se refere à titulação aos seus ocupantes.

Após a análise de pontos essenciais da Lei nº 13.465/2017 sob o prisma do novel instituto da legitimação fundiária, conclui-se que modelo de regularização fundiária que se propõe não descarta a concessão do título de posse ou de propriedade aos moradores dos núcleos urbanos informais. Contudo, a vertente da regularização fundiária representada pela Lei nº 13.465/2017 não pressupõe a adoção de políticas públicas nitidamente vocacionadas a garantir à população mais desfavorecida economicamente o acesso ao direito fundamental da moradia na sua acepção mais inclusiva, com base nos princípios humanos.

## **REFERÊNCIAS**

ALFONSIN, Betânia. “Repercussões da Nova Agenda Urbana no Direito Público e Privado no Brasil e na América Latina: o Papel do Direito à Cidade”. Curso de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 119-132.

AMADEI, Vicente de Abreu. “Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/17”. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2018, p. 161-185.

AZEVÊDO, Pedro Pontes de. Usucapião da Propriedade Possível em Terras Públicas: o Direito de Superfície e à Moradia em Áreas de Exclusão Social. Curitiba: Juruá, 2016, 234p.

BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. “O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais”. Curso de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 133-154.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018, 1346 p.

FUKASSAWA, Fernando. Regularização Fundiária Urbana: Lei nº 11.977/2009. São Paulo: Saraiva, 2013, 230p.

MOTA, Mauricio Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, 153 p.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. “Impressões Práticas sobre o Sistema da Regularização Fundiária Urbana Idealizado pela Lei 13.465/17 (arts. 9º a 54)”. Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2018, p. 19-39.

UN-Habitat. New Urban Agenda. Habitat III. 2017. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English-With-Index-1.pdf>>. Acesso em 26.08.2018.