



**O DIREITO À MORADIA DIGNA E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA  
LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE IMÓVEIS PÚBLICOS PREVISTA NA LEI N.  
13.465/2017**

**THE RIGHT TO DECENT HOUSING AND THE (IN)CONSTITUTIONALITY OF  
LAND LEGITIMATION ON PUBLIC REAL ESTATE PROVIDED FOR IN LAW N.  
13.465/2017**

Márcio Teza de Bona<sup>1</sup>  
Daniel Ribeiro Preve<sup>2</sup>

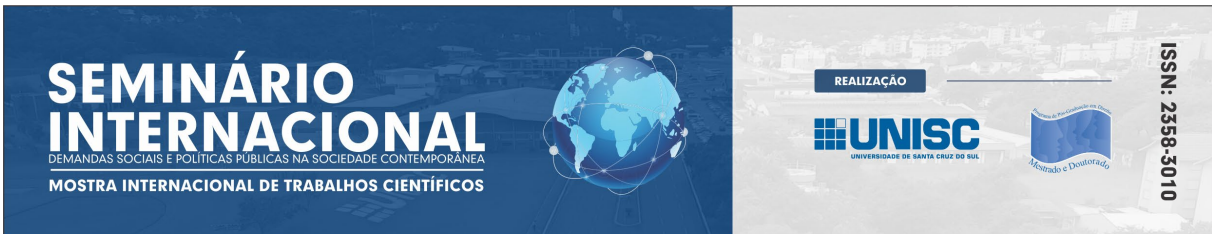
**Resumo:** Toda pessoa tem o direito humano e fundamental à moradia adequada, onde possa abrigar a si e a sua família, viver e se desenvolver dignamente. A ordem jurídica internacional já reconheceu em vários instrumentos normativos esse direito, e a Constituição brasileira o previu no rol dos direitos sociais. Todavia, pesquisas revelam que o número de habitações adequadas ainda é insuficiente, e o deficit só tem aumentado. Para enfrentar esse grave problema social, o Estado brasileiro adotou, ao longo dos anos, modelos de políticas públicas habitacionais. Uma delas é a regularização fundiária, que vem revelando riquíssimos resultados; porém a Lei n. 13.465/2017, diploma que a regulamentou, está sendo objeto de ações diretas de inconstitucionalidade propostas perante o Supremo Tribunal Federal. Desta forma, o presente artigo teve como problema de investigação a referida alegação de inconstitucionalidade da legitimação fundiária aplicada sobre imóveis públicos. Para esse fim, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, combinado com o método de investigação bibliográfico e documental. Nas considerações finais verificou-se vícios formais e materiais na matéria objeto da pesquisa. Dentre esses, argumenta-se uma suposta inconstitucionalidade da legitimação fundiária aplicada sobre imóveis públicos, que em tese contrariaria o disposto no § 3º do art. 183 da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Direitos humanos; Direito à moradia; Imóvel público; Reurb; Legitimação fundiária.

**Abstract:** Everyone has the human and fundamental right to adequate housing, where they can shelter themselves and their families, live and develop with dignity. The international legal order already validated this right in several normative instruments, and the Brazilian Constitution the previous one in the list of social rights. However, research has shown that the number of adequate housing is still insufficient, and the deficit has only increased. To face this serious social problem, the Brazilian State has adopted, over the years, models of public housing policies. One of them is land regularization, which has been revealing very rich results; However, Law n. 13,465/2017, the diploma that regulated it, is being the subject of direct actions of unconstitutionality proposed before the Federal Supreme Court. In them, formal and material defects are alleged. Among these, an alleged unconstitutionality of land legitimation

<sup>1</sup> Bacharel em Direito. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado) da Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc. E-mail: tezadebona@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado) da Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc. E-mail: drp@unesc.net



applied to public properties is argued, which in these would contradict the provisions of § 3 of art. 183 of the Federal Constitution. Therefore, the present article had as an investigation problem the allegation of unconstitutionality. For this purpose, the deductive method of approach was used, combined with the bibliographic and documental research method.

**Keywords:** Human rights; Right to housing; Public property; Reurb; Land legitimacy.

## 1. Introdução

O Brasil é um país marcado pela abissal desigualdade social. Enquanto poucos detém muito da riqueza produzida, uma grande parte da população vive em condições precárias de subsistência, padecendo pela falta de acesso aos direitos mais básicos como educação, alimentação, saneamento, saúde e moradia.

Aliás, em relação ao acesso à moradia, o relatório produzido pela Fundação João Pinheiro informa que o déficit habitacional no Brasil, em 2019, era de 5,877 milhões de domicílios<sup>3</sup>, sendo que no período 2016-2019 verificou-se um crescimento das habitações precárias em 4,6% ao ano (FJP, 2021). Além desse estudo, um outro relatório, produzido pela organização Habitat for Humanity Brasil, apontou que mais de 6,35 milhões de famílias no Brasil não possuíam casa em 2019, o que representa mais de 30 milhões de pessoas sem teto vivendo no país (HHB, 2019).

A partir desses dados se pode constatar que o Brasil vem acumulando, ao longo dos anos, um imenso e preocupante passivo fundiário urbano.

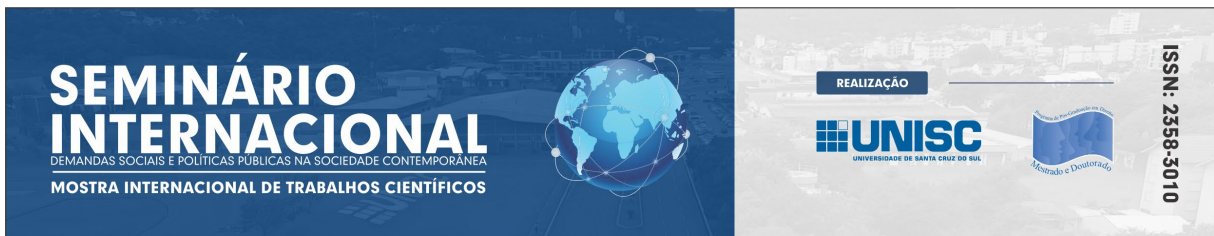
Diante desse cenário, o Poder Público, motivado pela necessidade de regularizar e propiciar melhoria nas habitações existentes, editou a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), fruto da conversão da Medida Provisória n. 759/2016 (BRASIL, 2016), e ao mesmo tempo revogou a Lei n. 11.977/2009 (BRASIL, 2019), que cuidava do tema até então.

Destaque-se que esse novo diploma teve por finalidade aprimorar o sistema brasileiro de regularização fundiária. Para tanto, não apenas reproduziu institutos já previstos na legislação revogada como também criou outros, a exemplo da legitimação fundiária. Assim, atualmente vigora no Brasil um novo sistema de regularização fundiária, a Reurb.

Aliás, a Reurb é definida como o conjunto de medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais voltadas à regularização de núcleos urbanos informais, inserindo-os ao ordenamento

---

<sup>3</sup> O indicador abarca domicílios precários, em coabitação e domicílios com elevado custo de aluguel.



territorial urbano e conferindo títulos de posse ou propriedade a seus ocupantes, conforme disposto em seu art. 9º, *caput*, da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

De todo modo, é importante pontuar que, se por um lado a sobrevinda da Lei n. 13.465/2017 representou motivo de comemoração, por outro despertou o descontentamento de alguns setores da sociedade. Tanto é assim que mal entrou em vigor e referido diploma já foi objeto de nada menos que três ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, as ADI's n. 5.771<sup>4</sup>, 5.787<sup>5</sup> e 5.883<sup>6</sup>.

De fato, a nova Lei é fonte de graves polêmicas. Ventila-se, além de argumentos que a contestam sob o prisma da inconstitucionalidade formal, também sob a perspectiva da inconstitucionalidade material.

Por outro lado, o tema Reurb continua gozando de atualidade e importância, notadamente porque a regularização fundiária está levando cada vez mais dignidade para os brasileiros. Por exemplo, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em parceria com o Ministério Público Estadual e as Prefeituras, instituiu o Programa Lar Legal, e por meio dele já beneficiou em torno de 25 mil famílias<sup>7</sup>.

Seja como for, se por um lado a Reurb tem se mostrado uma prática consolidada, que beneficia inúmeras famílias brasileiras, por outro, as ações diretas de inconstitucionalidade em andamento, propostas contra a Lei n. 13.465/2017, podem acarretar sérias consequências ao processo de regularização fundiária urbana.

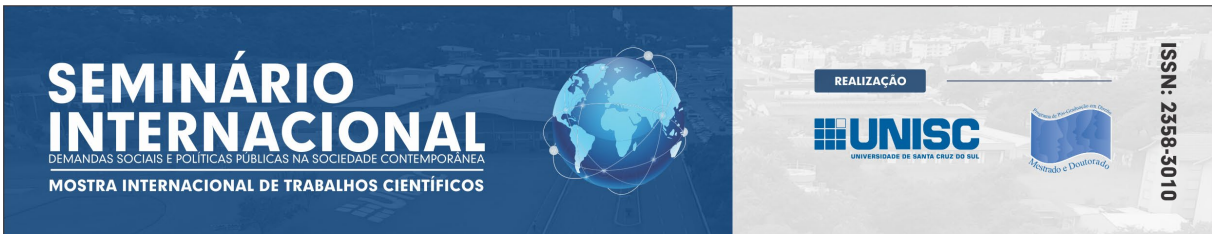
Então, para os fins a que se propõe, o presente artigo, num primeiro momento, enveredou pela análise do direito humano à moradia e da função social da propriedade urbana, sob a perspectiva das normas de Direito Urbanístico. Num segundo momento discorreu sobre a regularização fundiária urbana, trazendo seus elementos mais destacados, especialmente quanto às modalidades previstas na Lei n. 13.465/2017. Num terceiro momento, buscou-se evidenciar a diferenciação existente entre usucapião e legitimação fundiária, de modo que se verificou que

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.771/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.787/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.883/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

<sup>7</sup> Programa Lar Legal entrega novos títulos de propriedade na região Sul de Santa Catarina. TJSC, 2022. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-lar-legal-entrega-novos-titulos-de-propriedade-na-regiao-sul-de-santa-catarina>>. Acesso em: 10 fev. 2023.



o ato administrativo que a materializa é dotado de discricionariedade, não importando seu reconhecimento em prescrição aquisitiva da propriedade pública em favor do particular. Por fim, ainda se verificou que a regularização fundiária sobre imóvel público atende o interesse público, máxime porque materializa o direito humano e constitucional à moradia digna, titularizando em favor de famílias de baixa renda o direito à casa própria e permitindo o acesso a mais e melhores serviços públicos essenciais.

## 2. Direito à moradia

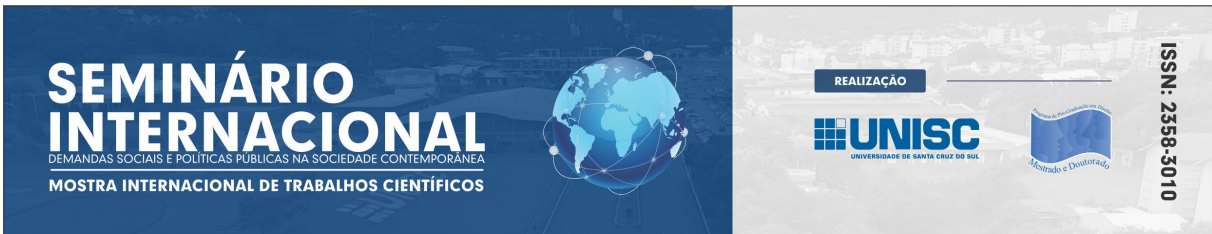
O direito à moradia é uma realidade na legislação internacional. Nesse passo, está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25, n. 1 (ONU, 1948); também está protegido no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 11, n. 1 (ONU, 1966), inclusive tendo sido esse último documento internalizado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 1992 (BRASIL, 1992).

Além desses diplomas, Leticia Marques Osório aponta outros documentos de relevância internacional onde igualmente se resguarda o direito à moradia: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo V), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (artigo 14, 2), Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (art. 27, 3), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes (artigo 43, 1) e dos Membros das suas Famílias e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (artigo 21) (OSÓRIO, 2014, p. 41).

Na mesma perspectiva de direito internacional, tem-se as Agendas Habitat I de 1976 e II de 1996, que deram impulso, respectivamente, à Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (ONU, 1976) e à Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (ONU, 1996).

Por fim, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada pelo Conselho Europeu de Nice em 2000, tratou do tema e dispôs sobre a necessidade de auxílio às pessoas desprovidas de recursos, para que consigam obter suas moradias (UE, 2000).

Em relação ao direito pátrio, a Constituição Federal de 1988 não previu originariamente o direito à moradia; foi apenas com a Emenda Constitucional n. 26 de 2000 que esse direito se



tornou realidade no texto constitucional, com previsão no *caput* do artigo 6º, dentro do rol dos direitos sociais (BRASIL, 2000).

De todo modo, o direito à moradia sempre esteve presente no texto constitucional de 1988, pois poderia ser extraído da cláusula constitucional da dignidade da pessoa humana, prevista no inciso III do art. 3º da Carta Federal (BRASIL, 1988). Na perspectiva do autor, tratar-se-ia de direito fundamental constitucionalmente protegido (SARLET, 2009/2010, p. 12).

Destacando-se, também a própria dimensão de Direitos Humanos consagrada nesta temática (direito à moradia), à qual a Constituição brasileira de 1988 é adepta ao garantir direitos sociais em seu texto resguardado aos direitos fundamentais. O Estado passa a intervir na economia, de forma direta ou indireta, tentando compatibilizar as demandas do neocapitalismo com o bem-estar geral. Uma forma de garantir determinados direitos sociais básicos e o seu compartilhamento com o sistema capitalista, com objetivos de não romper com o mesmo (PREVE; FILÓ; PILAU, 2021, p. 14-15).

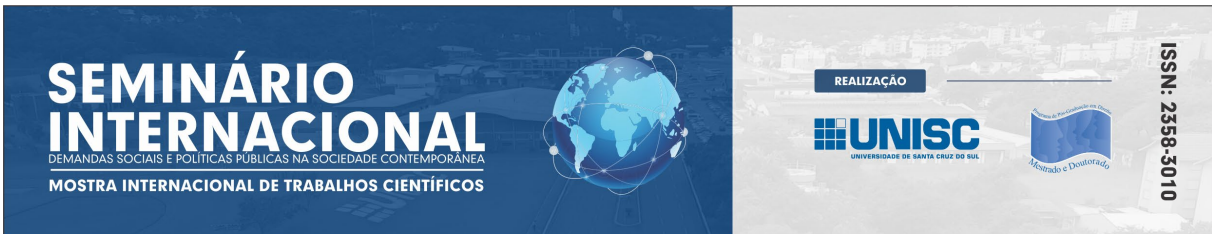
Para além dessa compreensão, Sarlet ainda pontua que é possível compulsar, de outras normas constitucionais, elementos que apontam para a existência do direito à moradia, a exemplo do artigo 5º, inciso XXIII, artigo 7º, inciso IV, artigo 23, inciso IX, artigo 170, inciso III e artigo 182, parágrafo 2º (SARLET, 2009/2010, p. 12).

Partindo-se da perspectiva de que a todos é assegurado constitucionalmente o direito à moradia, resta saber qual o conteúdo jurídico desse direito. Sob esse prisma, haveria da parte do Estado deveres negativos e positivos, como por exemplo a proteção contra despejos abusivos, a inviolabilidade do lar, a manutenção das acessões físicas que permitam o uso regular do imóvel, a implementação de serviços públicos adequados (sistema de esgotamento sanitário, água encanada, iluminação, transporte, energia elétrica, urbanização de ruas, comércio, serviço público de saúde, preservação ambiental, segurança, etc) (OSÓRIO, 2006, p. 59).

Nesse quadro, ainda se poderia pensar na atuação do Poder Legislativo, editando normas que garantissem o pleno exercício da moradia, como aconteceu por ocasião da pandemia da Covid-19, em que o Parlamento brasileiro editou a Lei n. 14.216/2021 (BRASIL, 2021), pela qual suspendeu, até o final de 2021, “os despejos determinados por ações em virtude do não pagamento de aluguel de imóveis comerciais, de até R\$ 1,2 mil, e residenciais, de até R\$ 600”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Editorial. Lei que suspende despejos durante a pandemia começa a valer. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/352946/lei-que-suspende-despejos-durante-a-pandemia-comeca-a-valer>>. Acesso em: 10.02.2023.



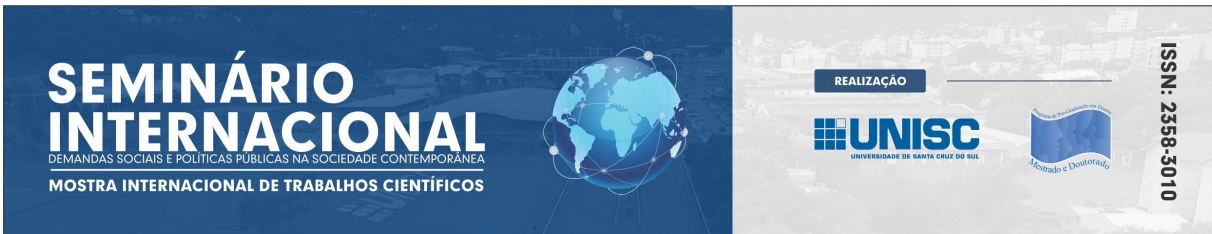
Aliás, a propósito desse tema, o Supremo Tribunal Federal “prorrogou até 31 de outubro deste ano a suspensão de despejos e desocupações coletivas, para áreas urbanas e rurais, em razão da pandemia de Covid-19, de acordo com os critérios previstos na Lei 14.216/2021” (MAIA, 2022).

Em termos práticos, estaria o Estado obrigado a garantir moradia a todos que dela necessitassem? Nesse momento, ingressa-se no núcleo central do direito à moradia, numa perspectiva investigativa do que se pode esperar – e exigir – do Estado, em termos de práticas tendentes a tornar realidade a previsão constitucional.

De pronto, e independentemente da feição política que o Estado assumir (liberal ou social), a escassez de recursos, somada à multiplicidade de tarefas estatais que o orçamento precisa financiar, impediriam que se pudesse afirmar, com certeza, haver (sempre) a obrigação de o Estado fornecer gratuitamente habitação, seja com a construção de unidades populares, seja com o subsídio de aluguéis, por exemplo.

Porém, conforme aponta Ingo Sarlet, no campo habitacional o Estado continua titularizando papel de relevo, quer por intermédio de investimentos públicos em serviços ligados à habitação e ao desenvolvimento das urbes, quer pelo fomento ao setor da construção civil, quer, também, pela criação de mecanismos (facilidades, diga-se) para o acesso dos menos favorecidos a financiamentos públicos (notadamente por intermédio das instituições financeiras oficiais) e subsídios imobiliários. Aliás, nesse último caso, o autor afirma que determinados grupos, dada sua condição de maior vulnerabilidade, deveriam ser incluídos em programas de oferta gratuita de casas populares (SARLET, 2009/2010, ps. 37-38).

Ainda à luz desse cenário, tendo por norte a função social da propriedade e a necessidade de dar destinação adequada aos imóveis urbanos abandonados ou subutilizados, a Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 10.257/2001 colocam à disposição do Poder Executivo Municipal três instrumentos importantes, a saber: poder/dever de determinar ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, em prazos pré-definidos e após projeto aprovado; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo e em alíquotas majoradas no tempo e, se persistir na omissão ilegal, a desapropriação sanção, com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos, tudo com base nos artigos 5º, 170 e 182, desde que em conformidade com os procedimentos estabelecidos pelos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, sempre



preservadas as garantias ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa (BRASIL, 2001).

Ainda é importante destacar que a Carta Magna prevê, expressamente, que “a propriedade urbana cumpre sua função social atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º). Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, ela (função social) compreenderia basicamente a junção de dois princípios: igualdade e solidariedade. Dessa forma, a cláusula geral da “função social da propriedade” representaria, de um lado, a possibilidade de sua exploração econômica, mas sem descuido das normas urbanísticas e ambientais, e de outro a sua utilização sempre voltada para o bem-estar coletivo e de justiça social (MELLO, 2019, p. 5-6).

Para a doutrina civilista, conforme escólio de Gustavo Tepedino (2001, p. 114), a concepção atual de propriedade privada revela uma perspectiva que transcende ao mero interesse individual e particular:

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. A despeito, portanto, da disputa em torno do significado da noção de função social, poder-se-ia assinalar, como patamar de relativo consenso, a capacidade do elemento funcional em alterar a estrutura de domínio, inserindo-se em seu “perfil interno” e atuando como critérios de valoração do exercício do direito, o qual deverá ser direcionado para um “massimo sociale”.

Seja como for, uma coisa é certa: o conteúdo da função social da propriedade está umbilicalmente ligado à própria função social da cidade. Assim, seu conteúdo merece ser explorado e delimitado. Isso porque, a função social, para além de representar, em sentido *lato*, a busca pelo “bem-estar coletivo”, requer, sob a perspectiva estrita, a conjunção de uma série de medidas e ações práticas capazes de pavimentar o caminho que leva até ela. E é esse caminho que será trilhado quando se pensa, por exemplo, na regularização fundiária urbana, especialmente quando se tem por perspectiva a necessidade de ampliar a quantidade e a qualidade das habitações diante do aumento dos moradores das cidades, da escassez e finitude dos recursos naturais, da crescente demanda por serviços públicos e privados e da expansão desordenada dos núcleos habitacionais informais.

A respeito do processo de urbanização, conforme pontua Rodrigo Bordalo (BORDALO, 2022, p. 160),



O fenômeno da urbanização no Brasil, caracterizado pela falta de planejamento, depositou na cidade uma massa gigantesca de pessoas, sem uma correspondente capacidade para suportá-las. No interregno de 40 anos, mais de 100 milhões de pessoas passaram a viver nas cidades. Essa realidade gerou uma série de problemas, entre as quais a disseminação de espaços como favelas, cortiços, áreas resultantes de parcelamentos clandestinos etc. De acordo com o Censo de 2010 do IBGE, 6% (seis por cento) da população brasileira vivia nesses aglomerados, marcados pela precariedade social.

Então, se há déficit habitacional, ou se há precariedade nas habitações existentes, é importante conhecer quais os meios de que se vale o Estado, ou que ele coloca à disposição da sociedade, para reverter essa problemática. Nessa perspectiva, como elemento de política de enfrentamento da questão habitacional, pode-se citar o programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela MP 1.162/2023 (BRASIL, 2023), que substituiu o programa Casa Verde e Amarela previsto na Lei n. 14.118/2021 (BRASIL, 2021), e que tem por finalidade promover o financiamento de imóveis residenciais situados em áreas urbanas e rurais, subsidiar a locação social para fins de moradia, além de obras e serviços de melhoria das habitações. Também se pode citar a autorização para instituição de políticas interfederativas de pagamento de aluguel social constante no art. 33 da Lei n. 8.742/1993, e os subsídios a serem suportados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, previstos no art. 23 da Lei n. 11.124/2005. De todo modo, como já dito, o que interessa para o presente estudo é a regularização fundiária urbana, na vertente da legitimação fundiária, instrumentalizada na Lei n 13.465/2017.

### **3. Regularização fundiária urbana**

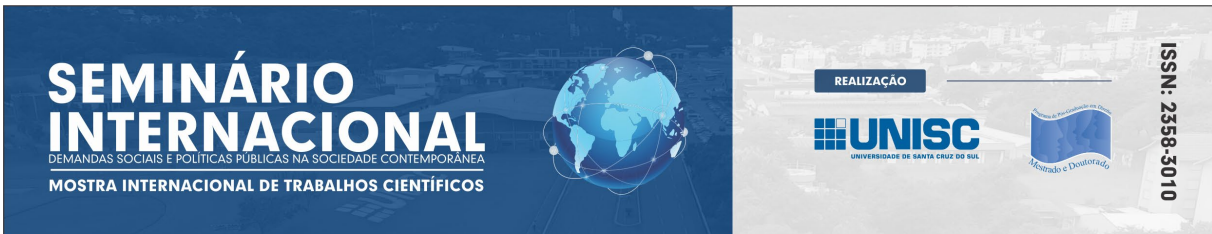
Tendo por norte que, conforme pontua José Afonso da Silva o objetivo da urbanização é alcançar o equilíbrio na distribuição harmônica do espaço urbano, por meio do desenvolvimento e materialização de um padrão estético e funcional da cidade, faz-se necessário voltar o olhar para as habitações irregulares, que compõem o que se convencionou chamar de “núcleos urbanos informais” (SILVA, 2018, ps. 26-27).

Nessa direção, destaca Bordalo que a cidade informal - em contraponto à cidade formal<sup>9</sup> - é “integrada pelos aglomerados subnormais que destoam dos padrões urbanísticos, desprovidos de condições de infraestrutura básica” (BORDALO, 2022, p. 160).

---

<sup>9</sup> Segundo o autor, cidade formal é aquela “constituída pelos núcleos urbanos que estão em conformidade com as leis de ocupação e assentamento do solo, e cuja população goza de padrões satisfatórios de vida, sobretudo em





Assim, considerando que o déficit habitacional mostra-se como um dos mais atuais e graves problemas sociais a serem arrostados pelo Estado brasileiro, o legislador constituinte fixou como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III); além disso, estipulou que o escopo da política urbana é desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*) (BRASIL, 1988).

Diante desse quadro é que se concebeu e se desenvolveu a regularização fundiária, que, segundo Bordalo, “pode ser considerada uma verdadeira política pública de cunho urbanístico” (BORDALO, 2022, p. 160).

O Estatuto da Cidade, instrumentalizado pela Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), por sua vez, fixou, no inciso XIV do art. 2º, como diretriz, a regularização fundiária e 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. Todavia, o Estatuto não desceu às minúcias da regularização, o que forçou o legislador a editar norma específica, nomeadamente a Lei n. 11.997/2009, que, mais tarde, acabou sendo revogada pela Lei n. 13.465/2017. Esse diploma, então, é o que está em vigor e disciplina o instituto da regularização fundiária (Reurb) atualmente<sup>10</sup>.

Segundo Michely Freire Fonseca, a Reurb se presta a regularizar situação já consolidada e assenta-se na perspectiva de equacionar problemas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social (FONSECA, 2022, p. 35).

Em verdade, a Reurb pode ser nominada como a “regularização plena” dos núcleos urbanos informais. Na perspectiva de Arícia Fernandes Correia (CORREIA, 2017, p.184-185), compreende-se por regularização fundiária plena:

[...] o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento), (i) se enquadra o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de logradouros); (ii) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos

---

relação à oferta de equipamentos públicos, como os de distribuição de água potável, e de energia elétrica, coleta de esgoto, entre outros” (BORDALO, 2022, p. 160).

<sup>10</sup> Importante destacar que a Lei n. 13.465/2017 tratou não apenas da regularização fundiária urbana, mas também avançou sobre a rural e no âmbito da Amazônia Legal, além de ter disposto mecanismos para alienação de bens imóveis da União. Nesse estudo, todavia, o foco será a regularização em área urbana.



mais variados títulos); (iii) se articula a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) se promove o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa, de modo a que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conceito, valorize a regularidade e passe ela mesma a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos, e, enfim, (v) se integra a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou ‘titulado’ o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade ‘*de puertas para adentro*’ (um teto, a inviolabilidade do domicílio, condições de habitabilidade minimamente dignas), mas também ‘*de puertas para afuera*’: a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve ser integrada”.

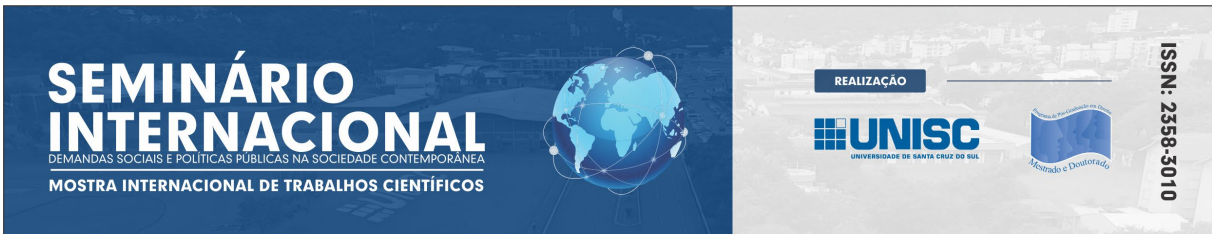
Em realidade, a implementação da regularização fundiária urbana acaba por reconhecer a existência de grande concentração de pessoas e suas famílias ocupando moradias informais, geralmente situadas ao lado das cidades formais, despidas do título imobiliário de proprietárias, mas que titularizam a posse da terra a ponto de terem ali fixado residências.

Portanto, incorporar essas áreas à cidade formal representa, além de garantir o título de propriedade - o que certamente facilitará acesso a crédito e financiamento - a melhora e expansão dos serviços públicos, elevando os índices de desenvolvimento humano e social, assim como promovendo medidas de contenção da degradação ambiental.

### 3.1 Elementos da Reurb

Inicialmente, é importante destacar que o artigo 9º, § 2º da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) estipula que só serão objeto de regularização fundiária os núcleos informais existentes em áreas públicas ou privadas, comprovadamente consolidados até 22 de dezembro de 2016.

E a propósito desses núcleos, o art. 11 da Lei da Reurb (BRASIL, 2017) adotou a diferenciação entre núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, nos seguintes termos: 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 n. 5.868, de 1972 (BRASIL, 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; e 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.

Quanto à legitimidade para requerer a regularização fundiária urbana, assim dispõe o art. 14 da Lei (BRASIL, 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.

Na Reurb poderão ser empregados vários mecanismos de regularização, os quais são trazidos pela Lei n. 13.465/2017 em rol meramente exemplificativo em seu art. 15 (BRASIL, 2017). Dentre esses mecanismos, destaca-se a legitimação fundiária, verdadeira novidade legislativa, que interessa diretamente ao presente estudo, e que está assim delineada no art. 23:

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 exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

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

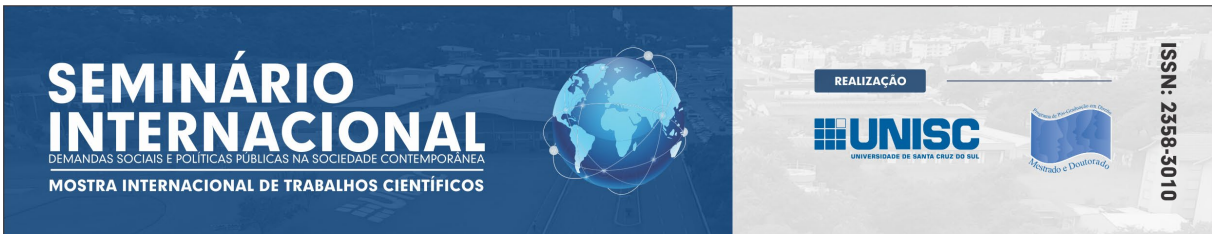
III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 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.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 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.

§ 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.



§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

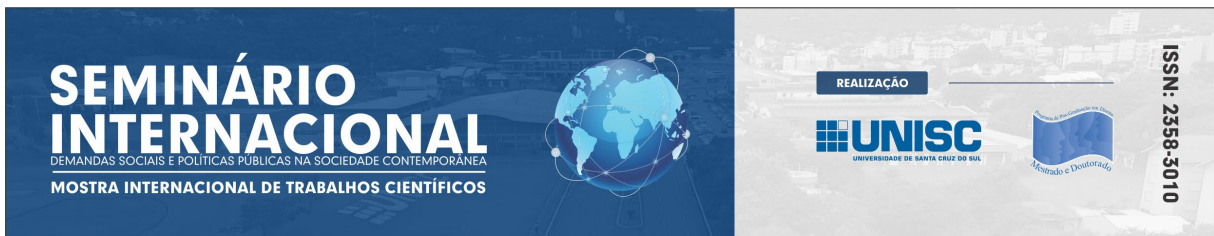
Segundo o *caput* do citado art. 23, a legitimação fundiária permite que o Poder Público conceda ao particular a aquisição, de modo originário, do direito real de propriedade em unidade imobiliária, com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado. O dispositivo, como se vê, permite a regularização fundiária urbana sobre imóvel público. Por conta disso, ventila-se a indagação em torno da constitucionalidade do instituto, pois, segundo se afirma, estar-se-ia, por uma via transversa, legitimando violação à proibição de usucapião de bens públicos, contida no § 3º do art. 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dado que a legitimação acontece a partir do exercício da posse do bem público. Esse ponto, todavia, será retomado mais adiante.

Para já, ainda resta destacar que a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) prevê a existência de duas modalidades: Reurb-S e Reurb-E. A Reurb-S (Regularização de Interesse Social) será aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados e ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do poder público municipal, conforme art. 13, inciso I, de modo que os custos com a regularização, inclusive junto ao registro imobiliário, ficarão a cargo do Município. Ademais, na Reurb-S a lei permite certa flexibilização nas exigências de sua implementação, trazendo diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrais, econômicos e instrumentais (AMADEI, 2018, p. 16).

A Reurb-E (Regularização de interesse Social), por seu turno, será destinada aos demais casos, nos quais os custos serão suportados pelos interessados, por estarem fora da faixa de baixa renda (REIS e LELIS, 2018).

Fato importante a ser destacado é que a legitimação fundiária destina-se, tão somente, à regularização de imóveis urbanos sob o prisma da Reurb-S. Ou seja, apenas nessa hipótese será possível a aquisição originária da propriedade, de modo que para o caso da Reurb-E poderá haver a aplicação de outros institutos, especialmente a legitimação de posse prevista no art. 25 da Lei (BRASIL, 2017).

A Lei da Reurb ainda estipulou que somente serão objeto de regularização as áreas ocupadas e consolidadas até 22 de dezembro de 2016, o que revela que o legislador acertadamente buscou desestimular qualquer nova ocupação irregular (CARMONA, ZAGO E SOUZA, 2020, p.11).



Conforme lembra Edésio Fernandes (FERNANDES, 2004, p. 348), há muitos bens públicos desocupados e sem cumprir sua função social, ou ocupados por núcleos urbanos informais consolidados. Por isso, o autor defende que o Poder Público conceda destinação útil a eles, pois poderão contribuir significativamente para a reforma urbana e o acesso à moradia digna.

Pode-se dizer que a função da regularização urbana – especificamente da legitimação fundiária - é cumprir o disposto no art. 3º da Carta Constitucional, ou seja, atender à determinação constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos.

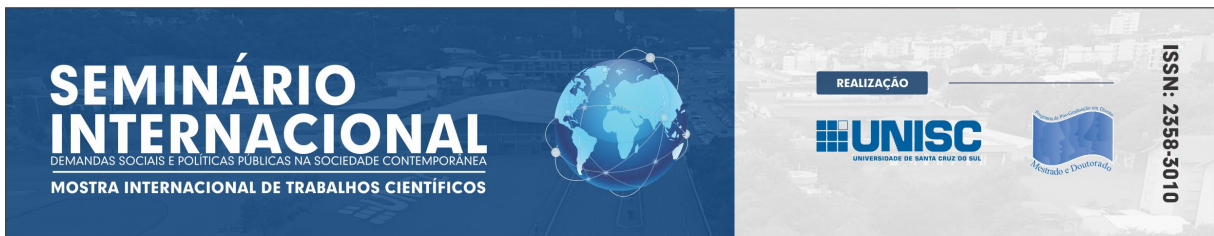
Assim, diante dessa perspectiva, ao prever, expressamente, na Lei n. 13.465/2017, a concessão do direito de propriedade sobre imóvel público, que esteja situado em área ocupada por famílias de baixa renda, sem a exigência de qualquer contraprestação financeira, o legislador elegeu a legitimação fundiária como política pública de promoção de acesso ao direito humano e fundamental à moradia digna e adequada (RICHTER, 2017, p. 522).

Além disso, ainda enalteceu as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente artificial, com a finalidade de agregar à cidade formal as chamadas “áreas urbanas informais”, incrementando a melhora da ordenação do espaço urbano e permitindo o acesso de seus habitantes aos mais variados serviços públicos e assim, dotando-os de mais dignidade e cidadania.

#### **4. Distinção entre usucapião e legitimação fundiária**

É fato que a Constituição Federal veda, no § 3º do seu artigo 183 (BRASIL, 1988), que bens públicos sejam adquiridos por usucapião. Nesse passo, a princípio, a legitimação fundiária, por ser o reconhecimento da propriedade a quem exerce posse sobre bem público, poderia gerar, numa interpretação extensiva, a impressão de que se trata de uma forma travestida de usucapião, pois os dois institutos, ao fim, garantem o mesmo bem da vida: aquisição da propriedade imobiliária (Kümpel, 2018).

Todavia, essa proibição constitucional não se aplica à legitimação fundiária, pois se trata de instituto jurídico novo, com características próprias, que foi criado com a nobre função de materializar o direito constitucional à moradia e promover a função social da propriedade.



Dessa forma, para sua implementação, reconhece-se que as áreas públicas ocupadas já se encontram consolidadas, e que qualquer tentativa de reversão ao estado anterior teria potencial para desencadear grave conflito social, inclusive com possibilidade de atos de violência.

Tanto é assim, que a lei diz que a legitimação fundiária será “conferida pelo Poder Público” (BRASIL, 2017), ou seja, será materializada por ato administrativo do poder público.

Aliás, sobre esse ato, é importante destacar que na redação originária da Medida Provisória n. 759/2016, ele vinha qualificado como discricionário. Todavia, durante os trabalhos legislativos, citada expressão foi retirada do texto final do *caput* do art. 23 da Lei (BRASIL, 2016).

Isso abriu margem à seguinte dúvida: a concessão da legitimação fundiária pelo Poder Público sobre imóvel de sua propriedade, continua sendo ato discricionário, ou se trata de ato vinculado? A definição da natureza jurídica desse ato administrativo é providencial para se aceitar ou não a imputação de inconstitucionalidade material por violação ao § 3º do art. 103 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

É que, se for considerado como ato vinculado, não restaria nada mais a ser feito pelo Poder Público a não ser apenas reconhecer a propriedade em favor dos possuidores dos imóveis públicos, e isso poderia impactar diretamente na vedação constitucional da incidência da usucapião sobre bens públicos. Além disso, acaso não houvesse margem de conveniência e oportunidade, a imposição da prescrição aquisitiva poderia representar o atropelo à exigência do exercício de posse prévia pelo tempo legalmente previsto.

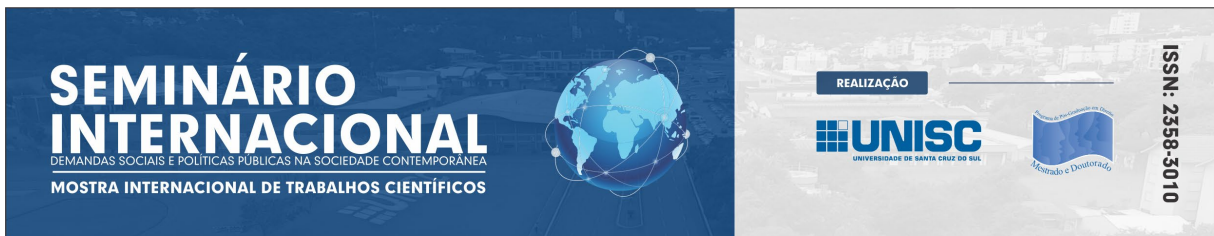
Desse modo, reconhecendo o ato estatal que legitima a propriedade como do tipo discricionário, resolvem-se essas questões mais tensas, conquanto é o interesse público que guia a atuação da Administração Pública no reconhecimento da legitimação<sup>11</sup>.

Aliás, a própria Lei, na altura do art. 71, dispõe que, para fins de Reurb, fica dispensada a desafetação, avaliação prévia, autorização legislativa e licitação, medidas previstas no inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666/93, reproduzidos pela Lei n. 14.133/2021 no art. 76 e incisos.

Ao fim de tudo, é o interesse público, sob a perspectiva da conveniência e oportunidade, a partir de um juízo de valor, que autoriza/legitima o Poder Público a doar bem público a

---

<sup>11</sup>Entendendo de modo semelhante, reconhecendo a natureza discricionária do ato administrativo que confere a propriedade urbana de bem público via legitimação fundiária: Maria Sylvia Zanella di Pietro Di Pietro (2022, p. 883), Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Fábio Bragança Zago e Oriane Graciane de Souza (2020, ps. 11-12), e também Victor Kämpel (2018).



particulares, com a finalidade, por exemplo, de instalar determinado serviço ou atividade nas lindes municipais.

## 5. Conclusão

A Lei n. 13.465/2017 refundou a regularização fundiária no Brasil, tanto que o novel instituto da legitimação fundiária afigura-se como significativo instrumento de promoção e acesso à moradia digna, formal e adequada às populações de baixa renda.

Cuida-se de um modo originário de obtenção da propriedade imóvel, materializado em ato administrativo do Poder Público, que concede ao detentor ou possuidor de terra pública, que esteja situada em núcleo urbano informal consolidado na data de 22 de dezembro de 2016, o direito de obter o registro de proprietário.

Aliás, por núcleo urbano informal consolidado compreende-se, segundo o art. 11, inciso III, da Lei n. 13.465/2017, “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, 2017). Ou seja, são áreas públicas que estão há vários anos subutilizadas, marginalizadas e até abandonadas pelo Poder Público, à míngua de qualquer função social.

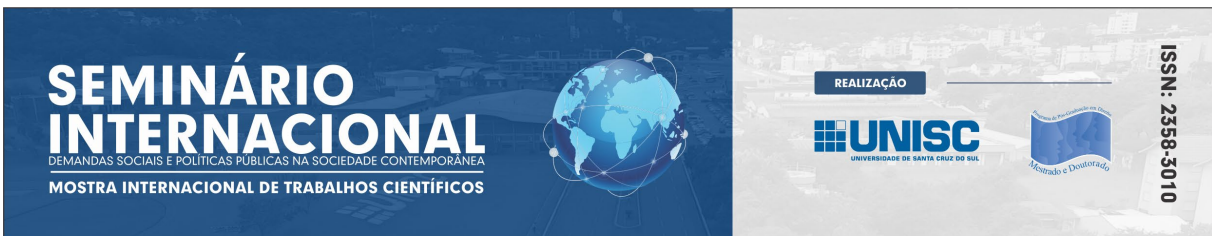
Além disso, a legitimação fundiária só é admissível na modalidade Reurb-S, que é aquela aplicada a áreas públicas ocupadas por populações de baixa renda.

A reboque da regularização advém não apenas o título de propriedade, mas também uma série de melhorias urbanísticas, sanitárias, ambientais, além da ampliação dos serviços públicos em geral para as populações envolvidas.

Malgrado as vantagens trazidas com a Reurb e especialmente com a legitimação fundiária, a Lei n. 13.465/2017 está sendo objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade, propostas perante o Supremo Tribunal Federal. São ventilados argumentos referentes a vícios de inconstitucionalidades formais e materiais.

Para os fins do presente artigo, analisou-se a hipótese de inconstitucionalidade da legitimação fundiária aplicada em imóvel público, por conta de uma suposta violação ao § 3º do art. 183 da Constituição Federal.

Todavia, verificou-se que o ato administrativo que concede a legitimação fundiária é do tipo discricionário, e não vinculado. Dessa sorte, o Poder Público não está sendo despojado de



seu patrimônio em razão do usucapião. Ou seja, embora haja semelhanças entre os dois institutos, conquando baseados na posse e na moradia, o primeiro se dá pela perda involuntária da propriedade, sem concorrência da vontade estatal, ao passo que o segundo se compraz em ato voluntário de reconhecimento do direito, diante da configuração fática de uma realidade que conforta, legitima e autoriza o acesso à propriedade formal da terra, e que prestigia a função social da propriedade e o direito humano e constitucional à moradia.

## REFERÊNCIAS

AMADEI, V. A. Teoria elementar da regularização fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO; Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros (Orgs.). *Primeiras impressões sobre a Lei 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/pv4KGr>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BORDALO, Rodrigo. *Direito urbanístico*. 2. ed. Rio de Janeiro: GEN Método, 2022.

BRASIL. *Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15868.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992*. Internaliza o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispões sobre a organização da assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Insere o direito à moradia no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.





BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.124, de 15 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.124%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%202005.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,o%20Conselho%20Gestor%20do%20FNHIS.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.124%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%202005.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,o%20Conselho%20Gestor%20do%20FNHIS.)>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e promove modificação na legislação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

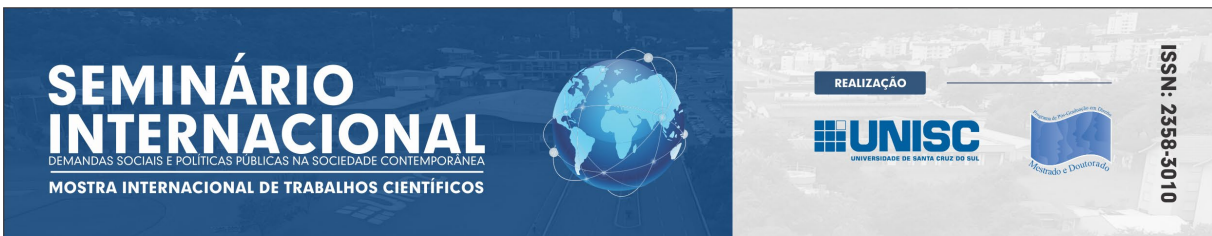
BRASIL. *Medida Provisória n. 759, de 22 de setembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e promove modificações na legislação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.118, de 12 de Janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1ª de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial,



extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.771/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.787/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.883/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. *Medida Provisória n. 1.162/2023, de 14 de fevereiro de 2023*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei n. 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei n. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei n. 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2023.

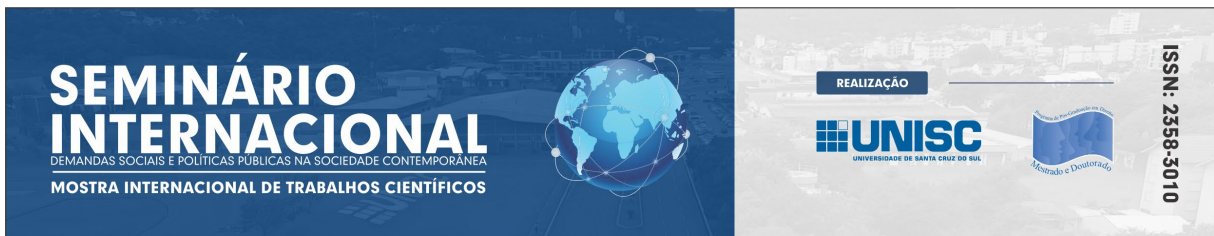
CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli *et al.* *Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia*. Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/boletimdompgo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *Right of Urban Land*. Geo UERJ, n. 31, 2017.

Editorial. *Lei que suspende despejos durante a pandemia começa a valer*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/352946/lei-que-suspende-despejos-durante-a-pandemia-comeca-a-valer>>. Acesso em: 10.02.2023.

FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FONSECA, Michely Freire. *Manual de Regularização Fundiária e Urbana – Reurb*. 3. ed. Salvador, Juspodvum, 2022.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

HABITAT FOR HUMANITY BRASIL. *Relatório anual - 2019*. Disponível em: <<https://habitatbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio-Habitat-2019-VF.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

KÜMPEL, Vitor Frederico. *Bens públicos e legitimação fundiária: um problema da lei 13.465/2017*. 2018. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/290978/bens-publicos-e-legitimacao-fundiar-ia--um-problema-da-lei-13-465-2017>. Acesso em: 25 mar. 2023.

MAIA, Flávia. *Barroso prorroga suspensão de desocupações e despejos até 31 de outubro de 2022*. Disponível em: <<http://www.jota.info/stf/do-supremo/barroso-prorroga-suspensao-de-desocupacoes-e-despejos-ate-31-de-outubro-de-2022-30062022>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 3, n. 8, jan/mar 2019. Disponível em: <<https://www.r dai.com.br/index.php/r dai/article/view/161>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais, 1966*. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2023.

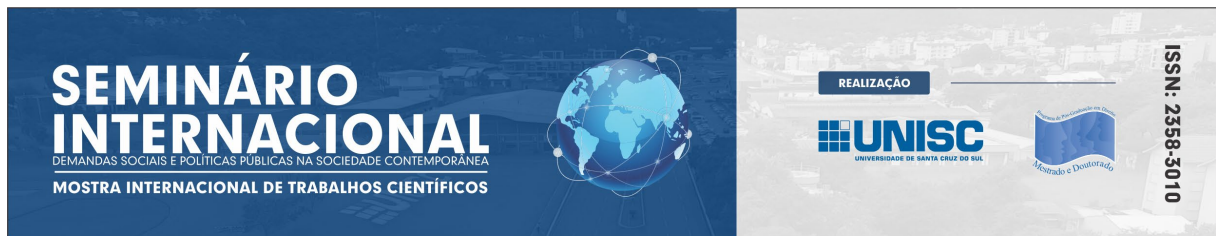
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-HABITAT. *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, 1976*. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver-1976/view>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-HABITAT. *Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, 1996*. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos/view>>. Acesso em: 13 fev. 2023. Acesso em: 13 jan. 2023.

OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à Cidade Como Direito Humano Coletivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OSÓRIO, Letícia Marques. *O direito à moradia como direito humano. Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Programa Lar Legal entrega novos títulos de propriedade na região Sul de Santa Catarina. TJSC, 2022. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-lar-legal-entrega-novos-titulos-de-propriedade-na-regiao-sul-de-santa-catarina>>. Acesso em: 10 fev. 2023.



PREVE, D. R.; FILO. M.C.S. ; PILAU, N. C. *Ensaio sobre o Estado de Direito Ambiental: conceito, mecanismo e desafio*. 2. ed. Criciúma: Editora Belcanto, 2021.

REIS, Eduardo Moreira; LELIS, Natália. Legitimação fundiária: natureza jurídica e aplicabilidade prática. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 13, n. 75, p. 47-63, dez./jan. 2018.

RICHTER, Luiz Egon. Regularização fundiária rural e urbana em imóveis, inclusive em imóveis públicos: alguns apontamentos acerca das possíveis implicações no registro de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 40, n. 83, p. 519-551, jul./dez. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Eletrônica - Reforma do Estado*, Salvador, n. 20, dez/jan/fev 2009/2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico*. 8. ed., atual. e rev. São Paulo: Malheiros, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Institui a carta de direitos, liberdades e princípios no âmbito da União Europeia, 2000. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2023.