

**DIREITO À MORADIA E A LEI DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA (LEI N.º 13.465/2017): UM ESTUDO SOBRE O
INSTITUTO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

RIGHT TO HOUSEHOLD AND THE URBAN LAND
REGULARIZATION LAW (LAW N.º 13.465/2017): A STUDY ON
THE INSTITUTE OF LAND LEGITIMATION

Gabriel Moraes Outeiro*
Daniella Maria dos Santos Dias**
Durbens Martins Nascimento***

* Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Diretor-Geral do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA/Unifesspa. Advogado E-mail: gmouteiro@gmail.com

**Doutora em Direito pela UFPE. Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD/UFPA). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. E-mail: diasdaniella@gmail.com

***Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Professor e Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Cientista Político. E-mail: durbens.naea@gmail.com

Como citar: OUTEIRO, Gabriel Moraes; DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito à moradia e a Lei da Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017): Um estudo sobre o instituto de legitimação fundiária. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 162-179, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 162. ISSN: 1980-511X.

Resumo: A Constituição Federal de 1988 assegura o direito social à moradia e dedica um capítulo à política urbana, com vistas à construção de espaços urbanos inclusivos. No entanto, em face do aumento de assentamentos informais, parte da população brasileira não consegue usufruir de seu direito à moradia digna, o que torna a política de regularização fundiária uma forma de combater este quadro. Com o advento de uma nova lei federal de regularização fundiária urbana, Lei n.º 13.465/2017, este artigo tem por objetivo analisar o instituto jurídico da legitimação fundiária, criado por esta lei. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. Contatou-se que a Lei n.º 13.465/2017 trouxe avanços e retrocessos, tendo por fio condutor a proteção do direito à moradia, mas que é possível utilizar a legitimação fundiária sob a ótica da Carta de 88 e do Estatuto da Cidade, com a meta de construir espaços urbanos mais inclusivos e democratizar o acesso ao solo urbano.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Direito à moradia. Lei n.º 13.465/2017. Legitimação fundiária.

Abstract: The Federal Constitution of 1988 ensures the social right to housing and devotes a chapter to urban policy, to build inclusive urban spaces. However, due to the increase of informal settlements, part of the Brazilian population cannot enjoy their right to decent housing, which makes the policy of land regularization a

way to combat this situation. With the advent of a new federal urban land regularization law, Law n.º 13.465/2017, this article aims to analyze the legal institute of land legitimation created by this law. It is a bibliographic and documentary research, with a qualitative approach. It was noted that Law n.º 13.465/2017 brought advances and setbacks in order to protect the right to housing, but it is possible to use land legitimation from the perspective of the Charter of 88 and the City Statute, with the goal of building more inclusive urban spaces and democratizing access to urban land.

Keywords: Urban Land Regularization, Right to Housing, Law n.º 13.465/2017, Land Legitimation.

INTRODUÇÃO

A falta de planejamento tem levado à multiplicação de núcleos urbanos informais nos grandes centros urbanos ao longo das últimas décadas. Uma das consequências desse fenômeno é que muitas pessoas são desprovidas de condições dignas de vida, ao residir em imóveis sem segurança jurídica e infraestrutura adequada.

As ocupações inseridas em locais que não atendem às normas de ocupação e parcelamento do solo são consideradas irregulares, denominados de assentamentos informais (ROLNIK, 2006), dentre os quais estão os núcleos urbanos informais.

O Estado, reconhecendo este quadro, tem elaborado diversas leis ao longo dos anos com o escopo de garantir a segurança jurídica da posse, por meio de programas de regularização fundiária. Nesse contexto, foi instituída a Lei n.º 13.465/2017, que condensou em um único documento normativo a regularização fundiária urbana (Reurb), criou novos institutos jurídicos para alcançar esta finalidade e desburocratizou o seu processo.

Acontece que esta lei é objeto de controvérsias, tendo sido alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Ministério Público Federal (ADI n.º 5.771), com argumentos no sentido de que a lei trata de assuntos, como regularização fundiária, em descompasso com diversas outras diretrizes contidas na própria Constituição Federal (CF). De modo semelhante, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou a ADI n.º 5.787, alegando que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismos que contribuam para a efetivação de direitos para a população de baixa renda, ao facilitar a concentração fundiária. Por fim, o Instituto de Arquitetos do Brasil ajuizou no STF uma ADI (ADI n.º 5.883), com fundamento no fato de os dispositivos legais violem o modelo constitucional de política urbana, que atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I, CF), sobre o ordenamento territorial (artigo 30, inciso VIII, CF), sobre planejamento urbano e instituir o plano diretor municipal (artigo 182, CF).

Na doutrina também há divergência, havendo trabalhos que apontam que a legislação facilita a grilagem de terras (SAUER; LEITE, 2017), que a nova lei privilegiou a Reurb no sentido da proteção da posse, deixando de lado outros aspectos da moradia digna, como a infraestrutura urbana, o que a torna mais adequada em casos em que a Reurb ocorre em áreas que não necessitam de obras (SANTIN; COMIRAN, 2018); que a atual perspectiva da Reurb está em descompasso com a função social da propriedade, prevista constitucionalmente (SOUZA, 2018); que foram criadas possibilidades de solução pacífica de conflitos fundiários com a regularização da posse, com efeitos positivos nos núcleos urbanos informais (AVANCI; MACHADO, 2018).

Em face da divergência na literatura e sendo uma legislação recente, é importante examinar seu teor à luz dos ditames constitucionais e das demais normas do sistema jurídico. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar o instituto jurídico da legitimação fundiária, criado pela Lei n.º 13.465/2017.

Parte-se do pressuposto que a facilitação da regularização fundiária, sem estar

acompanhada de critérios sociais com a finalidade de democratizar o acesso ao solo, facilita a concentração fundiária e não promove a construção de espaços urbanos inclusivos. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa.

Ocorre que a análise da legislação urbanística deve ser precedida de um referencial teórico sobre o tema, para então discutir seus potenciais. Assim, o trabalho está estruturado em 3 seções. A primeira traz o referencial teórico acerca do planejamento urbano e garantia do direito à moradia. Em seguida, a legislação é analisada, com a apresentação do contorno geral da Reurb na Lei n.º 13.465/2017, detendo-se com mais detalhe na legitimação fundiária. A terceira parte discute formas de trabalhar a legitimação fundiária com as diretrizes constitucionais e com a finalidade de construir cidades mais justas e igualitárias. Ao final são tecidas as conclusões da pesquisa.

1 PLANEJAMENTO URBANO E QUALIDADE DE VIDA NOS CENTROS URBANOS

A alteração efetiva das relações entre a população rural e a população urbana, que é característica do processo de urbanização somente teve início nas décadas finais do século XIX, e principalmente a partir do começo do século XX, mas é após a segunda guerra mundial que este processo se acelera no país mesmo em regiões em que a industrialização não ocorreu de modo intenso, como no Nordeste brasileiro (UGEDA JÚNIOR, 2014).

Tentando compreender a urbanização e as transformações sociais que ocorriam em vários países do globo, Lefebvre (2000) argumenta que na passagem da era industrial para o período urbano, passou-se da produção no espaço, como um suporte físico onde ocorre o processo produtivo, para a produção do espaço, agora objeto do processo produtivo. A urbanização orientada exclusivamente pelo paradigma econômico cria situações problemáticas nas capitais brasileiras e em suas regiões metropolitanas, com aumento da pobreza e da violência (UGEDA JÚNIOR, 2014).

O crescimento metropolitano veio, portanto, acompanhado de problemas socioambientais, como falta de moradias e favelização, carência de infraestrutura urbana, poluição, redução/dificuldade na mobilidade urbana, ocupação de áreas de mananciais e/ou ambientalmente protegidas, dentre outros. Daí se depreende que a urbanização não é um fenômeno estático, no qual são acrescentadas novas camadas ao longo do tempo, tornando a compreensão deste processo cada vez mais complexa.

Nas cidades brasileiras é comum encontrar problemas relacionados à intensa urbanização iniciada em meados do século passado, adensamento populacional e falta de planejamento urbano que resultaram em problemas ambientais, desigualdades sociais, elevados índices de violência, ocupação irregular do solo e dificuldades na mobilidade urbana, dentre outras consequências negativas.

Em linhas gerais, o Poder Público tem tido dificuldade em lidar com os problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades brasileiras, quando não é a causa destes transtornos, por meio de planos que se revelam excludentes (SANTOS; MOTTA, 2001). Um planejamento urbano que gera exclusão social termina por acarretar maior segregação territorial.

A consolidação do conhecimento acerca das discussões sobre qualidade de vida em ambientes urbanos evidenciou que, em muitos casos, é mais fácil evitar os males gerados pela urbanização, por meio de planejamento, do que corrigi-los posteriormente. Com isso, entende-se a necessidade de conjugar diversas questões na tomada de decisões relativas ao planejamento urbano (UGEDA JÚNIOR, 2014).

Ocorre que estas decisões ocorrem dentro de um contexto em que as cidades passaram por mudanças econômicas e políticas que afetaram a capacidade de gestores urbanos de atuarem no espaço. Acontecimentos históricos contribuíram para modificações no modelo econômico, em especial a partir da década de 1970: o colapso do sistema de Bretton-Woods, a redução da taxa de crescimento de grande parte das economias do globo, crise do petróleo, dentre outros fatores, que trouxeram impactos econômicos que repercutiram na esfera política.

Por isso, neste período, políticas de ajuste estrutural foram sendo adotadas por diversos países, com a conseqüente redução de políticas sociais, em face dos custos que representavam, para reorganizar a economia ao redor do globo, o que acabou impactando a gestão urbana local. Como conseqüência, a ausência de políticas sociais reduz a capacidade estatal de promover a inclusão social.

Por outro lado, para orientar a ação estatal no espaço urbano é imprescindível recorrer ao planejamento, que envolve o esforço de imaginar o futuro para coordenar a ação coletiva (SOUZA, 2008). De modo geral, o planejamento urbano pode ser definido como um conjunto de métodos de atuação no ambiente urbano, para melhorar a qualidade de vida da população. Nesse passo, reconhecer a importância do planejamento urbano envolve examinar quais os objetivos e os instrumentos jurídicos existentes para que o Poder Público possa agir.

A Constituição de 88, influenciada por movimentos sociais urbanos que lutaram em favor da reforma urbana, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, possui um capítulo que trata de política urbana, em seus artigos 182 e 183, numa orientação descentralizadora de distribuição de competências entre os entes federados (MARICATO, 2010).

Assim, a Carta de 1988 define objetivos a serem perseguidos pelo Estado e possui, como uma de suas metas, a redução da desigualdade socioeconômica (art. 3º, CF), ao mesmo tempo em que prevê que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF), sendo que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e é quem estipula as orientações necessárias para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §1º e §2º, CF).

Logo, considerando que a noção de desenvolvimento contemporânea envolve a melhoria da qualidade de vida da população (SACHS, 2002), uma política de planejamento urbano deve dialogar com as formas de realizar a inclusão social.

Ademais, a forma como o planejamento urbano foi executado nas últimas décadas levou à formação de cidades legais e cidades ilegais (FERNANDES, 2001), cujo divisor de águas não é

apenas a questão da legalidade, que estaria presente na cidade legal e ausente na ilegal, alcançando também a ilegalidade aceita passivamente pelas autoridades públicas nas cidades legais e reprimida nas ilegais. Para Santos (2007) o Estado protege direitos individuais, mas não realiza investimentos sociais de forma satisfatória, o que reduz a qualidade de vida das pessoas que mais precisam dele.

O aumento da população e a ampliação das cidades deveriam ser sempre acompanhados do crescimento de toda a infraestrutura urbana, de modo a proporcionar aos habitantes uma condição de vida digna. No entanto, usualmente, a realidade deste processo é distante do ideal, combinando planejamento inadequado, crescimento desordenado com a falta da infraestrutura, o que gera prejuízos ao ambiente natural e impactos na qualidade dos habitantes das cidades (UGEDA JÚNIOR, 2014).

Como consequência da falta de moradias e intensificação do processo de favelização, o direito à moradia de parte da população é violado. Com efeito, todo ser humano tem o direito a um local que ofereça condições mínimas para ser habitado, direito previsto em instrumentos internacionais e documentos normativos brasileiros.

Mas entre a previsão normativa e a eficácia social das normas há uma distância, que torna necessário compreender este direito dentro do sistema jurídico, para em seguida examinar a Lei n.º 13.465/2017.

2 O DIREITO À MORADIA

O direito à moradia é uma necessidade básica do ser humano, condição *sine qua non* para uma vida digna. Foi reconhecido internacionalmente Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. XXV, ao prever que toda pessoa tem direito a um nível de vida que lhe assegure o direito à habitação. Posteriormente, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, reconhecendo a moradia como indispensável aos seres humanos, dispõe em seu art. 11 que os Estados devem tomar medidas para assegurar a efetividade deste direito.

O reconhecimento do direito à moradia no plano internacional é acompanhado da constatação de que as cidades ao redor do globo padecem de problemas estruturais e que os Estados devem agir para mudar este quadro. A situação ganhou tamanha proporção que em 1978 foi criado o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), agência especializada da Organização das Nações Unidas, com a finalidade de promover cidades mais sustentáveis e inclusivas.

Na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istambul, em 1996, foi instituída a Agenda Habitat, com dois objetivos principais: garantia de abrigo adequado para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. No entanto, com a persistência de múltiplas formas de pobreza, da exclusão socioeconômica e da segregação espacial nas cidades, em 2016, em Quito, Equador, foi adotada a Nova Agenda Urbana, com ações fundamentais como a instituição de políticas urbanas que assegurem padrões mínimos de serviços urbanos básicos e o estabelecimento de sistemas de gestão de terras.

A despeito do esforço realizado nos organismos internacionais, ao se examinar a política habitacional nacional não é difícil entender a razão da persistência do problema em efetivar o direito à moradia. Para Jansen (2012), o direito de moradia consiste na posse exclusiva e com duração razoável de um espaço onde tenha proteção para si e para os seus.

Todavia, o conceito mais adequado de direito à moradia deve ser expandido para abranger outros aspectos que fogem ao direito de posse de um imóvel. Com fulcro no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 66, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, elaborou uma resolução denominada Comentário Geral n.º 4, de 1992, que trata dos componentes do direito à moradia e inclui: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura; acessibilidade econômica; habitabilidade; acessibilidade para grupos vulneráveis; localização; e adequação cultural.

De certo modo, isto também é espelhado na legislação interna quando a Lei Federal n.º 6.766/1979, denominada de Lei de Parcelamento do Solo, determinou, na definição de regras mínimas para o parcelamento e utilização do solo, a existência de equipamentos e serviços públicos (MUNIZ; SILVA, 2017).

Assim, o direito à moradia consiste na proteção jurídica da posse, conjugada com outros elementos de igual relevância, como a infraestrutura; a localização que permita aos seus moradores estabelecerem relações sociais, e o acesso a serviços públicos básicos, como de saúde e de educação (OUTEIRO; NASCIMENTO, 2016). O direito à moradia é um dos componentes centrais do direito à cidade, que emergiu em oposição a um modelo de urbanização excludente.

Ocorre que a política habitacional brasileira, ao longo da segunda metade do séc. XX, foi a de construção de moradias (SANTOS; MOTTA, 2001), sem englobar outros aspectos e, de certo modo, mais voltada para o aspecto econômico de incentivar a indústria de construção civil, do que o social de promover inclusão social.

Tratou-se de uma política habitacional estruturada em torno da mobilização de um fundo público, conhecido como FGTS, para financiar a construção de residências para algumas camadas da população que podiam arcar com os encargos econômicos e para a produção de conjuntos habitacionais públicos, cujos reflexos são sentidos até os dias atuais. Nesse contexto, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação em 1964, com atuação do Banco Nacional de Habitação, confundindo política urbana com a habitacional até sua extinção em 1986, em que parte de suas atribuições foi transferida à Caixa Econômica Federal.

A ausência de uma política de planejamento urbano efetiva, com condições de interferir na gestão do solo deixou como legado a crescente exclusão socioespacial nas cidades brasileiras.

A população de baixa renda no Brasil é desprovida de uma política habitacional que garanta inclusão social, ocupando regiões desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos, o que piora o quadro de desigualdade social (MUNIZ; SILVA, 2017), pois não consegue ter acesso às modalidades de crédito oferecidas pelas instituições financeiras ou, quando conseguem, têm dificuldade em manter certos compromissos financeiros por décadas.

Apesar disso, a Lei Maior dotou o Estado de institutos jurídicos de conteúdo socioespacial,

como a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF), e lançou as bases para a elaboração de políticas urbanas com viés social (art. 182, CF), além de distribuir competências aos entes federados (art. 23, IX e art. 30, VIII, CF) e prever, em seu art. 6º, o direito social à moradia.

A estes dispositivos se somam outras leis, dentre as quais se destacam a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), sendo que o tema central do Estatuto da Cidade é a função social da propriedade, para ordenar a cidade de modo que não inviabilize o exercício do direito à moradia para a população, ao mesmo tempo em que combate a segregação territorial (MARICATO, 2010).

Ao se verificar que parte da população já sofre os efeitos da segregação territorial, em alguns casos, a regularização fundiária na modalidade urbana (Reurb) pode se revelar uma alternativa para proteger o direito à moradia (MUNIZ; SILVA, 2017; OUTEIRO; NASCIMENTO, 2016).

Para Muniz e Silva (2017) a regularização fundiária consiste no processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais, obedecendo aos parâmetros da legislação brasileira. Para Fernandes (2006), a regularização fundiária é um processo multidimensional, que combina a regularização jurídica com a urbanística e com o fornecimento de infraestrutura básica. Em linhas gerais, como parte da população não consegue atender aos critérios legais, a Reurb é forma de salvaguardar o direito dos ocupantes de assentamentos irregulares de terem uma vida digna.

O Estatuto da Cidade dispõe, em seu art. 2º, *caput c/c* inciso XIV, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tendo como uma de suas diretrizes gerais 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.

Para Fernandes (2013), o Estatuto da Cidade constituiu um novo marco de governança da terra urbana no Brasil, ao dar suporte às políticas de inclusão socioespacial e às estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, conferindo maior densidade aos ditames da Carta de 88. Este Estatuto estabelece uma série de instrumentos a serem utilizados em processos de Reurb, como instituição de zonas especiais de interesse social e a demarcação urbanística.

Assim, compete aos municípios brasileiros a edição do Plano Diretor, principal instrumento de política urbana na organização do território das cidades (SANTIN; COMIRAN, 2018), em observância ao disposto na Constituição e no Estatuto da Cidade, buscar meios de garantir o direito à moradia.

Em síntese, estes são os alicerces sobre os quais estão previstos os dispositivos constitucionais e as demais normas, de que o Estado deve agir para promover inclusão social nos espaços urbanos, em consonância com os objetivos constitucionais previstos nos incisos do art. 3 da Carta Magna e o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição. Desta forma, toda norma infraconstitucional deve estar em consonância com esta principiologia constitucional a favor da

função social da cidade e da propriedade urbana em prol da construção de cidades mais inclusivas.

Com base nestas premissas é possível examinar a nova legislação de Reurb e, mais especificamente, o instituto da legitimação fundiária.

3 A LEI N.º 13.465/2017 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Em 2009, por meio da Lei n.º 11.977/2009, em seu Capítulo III, foi criado o primeiro marco legislativo a sistematizar a Reurb no plano federal (BRASIL, 2009b). Ocorre em 2016 foi editada a Medida Provisória n.º 759/2016, posteriormente convertida na Lei n.º 13.465/2017, que revogou o Capítulo III daquela lei e trouxe uma série de inovações ao Direito pátrio.

Para Ferreira Filho (2018) a lei mudou a lógica na condução da política pública de Reurb e visou à desburocratização dos projetos de regularização fundiária, com enfoque na concessão de títulos de propriedade.

A lei de 2017 trouxe um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da Reurb; uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, que é a legitimação fundiária; a criação do direito real de laje; a criação de um procedimento menos burocratizado no âmbito cartorial da Reurb (FERREIRA FILHO, 2018); alterou os requisitos para usucapião urbana coletiva e introduziu novas modalidades de condomínio (TARTUCE, 2018). Mas a lei manteve a distinção entre a regularização de interesse social e de interesse específico, sendo a primeira aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda e a segunda para os demais casos (art. 13, incisos I e II, Lei n.º 13.465/2017).

Em face da quantidade de alterações e tendo em vista o espaço para este artigo, apenas algumas modificações serão abordadas, o que permite incursões mais profundas no objeto de análise, em detrimento de um tratamento geral, mas, conseqüentemente, superficial da legislação.

O conceito legal de Reurb está no art. 9º, da Lei n.º 13.465/2017, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A Lei n.º 13.465/2017 instituiu mecanismos visando à Reurb, para uma melhor distribuição das propriedades nas cidades e incluiu ferramentas para a regularização fundiária rural (TARTUCE, 2018). Segundo o art. 9º, §1º, da Lei n.º 13.465/2017, os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação de maneira eficiente e funcional.

O art. 11 da Lei n.º 13.465/2017 estabelece os conceitos necessários para a execução das ações da Reurb, como núcleo urbano informal e a Certidão de Regularização Fundiária. O núcleo urbano informal é o 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 (art. 11, inciso II da Lei n.º 13.465/2017), que pode ser consolidado, tido como o de difícil reversão (art. 11, inciso III da Lei n.º 13.465/2017). Já a Certidão de Regularização

Fundiária é o documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (art. 11, inciso V da Lei n.º 13.465/2017). A atual estrutura legal permite a Reurb em áreas rurais que possuem núcleos informais com usos e características urbanas.

Os atores que podem requerer a Reurb estão elencados no art. 14, da Lei n.º 13.465/2017, e são todos os entes da federação, os beneficiários da Reurb, os proprietários, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

No art. 15 deste diploma legal estão os instrumentos jurídicos que podem ser empregados na Reurb, num rol exemplificativo, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, que são: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; e a doação, dentre outros.

Deste rol de instrumentos, a novidade fica por conta da legitimação fundiária e a arrecadação, pois os demais, ainda que alguns tenham sofrido alteração, já existiam no ordenamento jurídico.

A controvérsia acerca desta lei é que ela tratou de diversos temas, como Reurb e regularização fundiária rural, alterou ainda outras leis, como a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73) e o Programa Terra Legal de Regularização Fundiária na Amazônia (Lei n.º 11.952/2009), sem atentar aos ditames constitucionais.

Para Correia (2017) as principais controvérsias envolvem o conceito de regularização fundiária que agora foca na parte dominial, sem a necessidade de realizar investimentos de infraestrutura urbana antes da Reurb; ênfase na eficiência na ocupação do solo, ignorando a principiologia própria ao Direito Urbanístico; o reforço à matriz dominial da regularização através da figura da legitimação fundiária; quanto ao procedimento a ideia desburocratizar a tramitação cartorária, por meio do ato único de registro, independentemente mesmo da documentação completa de seus beneficiários, dentre outros pontos.

A Lei 13.465/17 está *sub judice* perante o STF, por ter sido objeto de 3 ADIs. Além de haver questionamentos sobre o aspecto procedimental de edição da Medida Provisória que deu origem à lei, em que estariam ausentes os requisitos de urgência e relevância, o maior debate está no conteúdo da lei. O Ministério Público Federal aduz argumentos de que a lei está em descompasso com diversas outras diretrizes contidas na Constituição (ADI n.º 5.771). O PT afirma que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismo que contribua para a efetivação de direitos para a população de baixa renda (ADI n.º 5.787). E o Instituto de Arquitetos do Brasil argumenta que houve violação ao modelo constitucional de política urbana, que atribui competências aos municípios para disciplinarem o ordenamento do solo urbano (ADI n.º 5.883).

Para Sauer e Leite (2017) a Medida Provisória que foi convertida em lei poderia ser chamada de MP da grilagem, por não trazer critérios seguros de regularização fundiária, o que pode contribuir para a concentração fundiária.

Ademais, não se nega que a lei privilegiou a proteção da posse, mas isso a torna mais adequada em casos em que a Reurb ocorre em áreas que não necessitam de obras, pois assim os processos podem transcorrer com mais agilidade (SANTIN; COMIRAN, 2018). Ou ainda, é possível constatar novas possibilidades de solução de conflitos fundiários, ao submeter o procedimento da Reurb para o setor extrajudicial de composição de conflitos (AVANCI; MACHADO, 2018).

A nova lei está desconectada de outras questões, como a metropolitana e desconsidera a transversalidade das políticas públicas de uso e ocupação do solo, o que revela que a atual perspectiva da Reurb está em descompasso com a função social da propriedade, prevista constitucionalmente (SOUZA, 2018).

Considerando que parte dos instrumentos da Reurb já é conhecida, é importante se debruçar com mais cautela e detalhamento justamente no mais recente, a legitimação fundiária, em face de seus possíveis efeitos no planejamento urbano, na garantia do direito à moradia e na construção de cidades sustentáveis.

3.1 A legitimação fundiária

A legitimação fundiária é o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb (art. 11, VII, Lei n.º 13.465/2017), somente podendo ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, §2º, Lei n.º 13.465/2017).

O tratamento mais detalhado deste instituto está nos artigos 23 e 24 da Lei n.º 13.465/2017:

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

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

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

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.

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes (BRASIL, 2017).

Trata-se de instrumento legal de Reurb que possui destaque na novel legislação (FERREIRA FILHO, 2018). O instituto confere a aquisição originária de direito real de propriedade, aplicável apenas no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016, sem exigência de nenhum outro requisito.

Ou seja, não houve distinção entre área pública e privada para fins de utilização do instituto. Além disso, fica dispensada a apresentação de títulos individualizados, bastando que o Poder Público encaminhe para registro imediato da aquisição de propriedade a Certidão de Regularização Fundiária, sendo possível a complementação do cadastro para ocupantes que não tenham constado na listagem inicial, como dispõe o art. 23, §5º e §6º, Lei n.º 13.465/2017.

Para Tartuce (2018) a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, o que zera o domínio jurídico, fazendo desaparecer tudo o que nele incide, como é o caso das garantias reais e dos tributos que recaiam sobre o imóvel, sem que exista a necessidade de pagamento de impostos, por exemplo, pela transferência de domínio de um imóvel privado de terceiro que passe a integrar patrimônio privado de um beneficiário da Reurb.

Há uma preferência pela Reurb que termine na concessão de títulos de propriedade quando a Lei n.º 13.465/2017 permite a legitimação fundiária em terras públicas, mas nega o direito à legitimação de posse em terras públicas, ainda que se tratem de ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, conforme se extrai de seu art. 25, §2º daquela lei (FERREIRA FILHO, 2018).

A ênfase na titulação se torna evidente quando o projeto de regularização fundiária não é vinculado necessariamente à implementação de infraestrutura urbana essencial, bastando um cronograma de execução, possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, nos

termos do art. 36, §3º, da Lei n.º 13.465/2017 (FERREIRA FILHO, 2018).

A Reurb de assentamentos informais é mais do que titulação de domínio, pois envolve a integração da moradia à cidade. Houve uma opção em garantir o direito à propriedade, com prejuízo do direito social à moradia, que é mais amplo.

Para Santin e Comiran (2018), o direito à moradia exige investimentos por parte do Poder Público, como saneamento básico, acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer, à educação, dentre outros aspectos que garantem um mínimo de vida digna ao ser humano.

Deste modo, a Lei n.º 13.465/2017 agiliza o procedimento de formalização das propriedades irregulares, entretanto, sem priorizar os demais investimentos em serviços públicos capazes de garantir uma moradia digna (SANTIN; COMIRAN, 2018).

O pressuposto inicial da pesquisa, de que a facilitação da regularização fundiária sem critérios sociais facilita a concentração fundiária e não promove a construção de espaços urbanos inclusivos, é confirmado ao se considerar apenas o texto da lei. A partir do referencial teórico apresentado e da problemática existente na atual legislação, existem formas de se adequar sua utilização para os ditames constitucionais e com vistas à democratização de acesso ao uso do solo.

4 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

A doutrina especializada considera a legitimação fundiária controversa em razão de sua aparente inconstitucionalidade, mas é possível examiná-lo o interpretando conforme a Constituição Federal (VELOSO, 2018).

Primeiramente, a legitimação fundiária somente pode ser utilizada em núcleos urbanos informais, o que permite concluir que sejam áreas públicas ou privadas, sua adoção se dá em benefícios de pessoas que dão função social à propriedade, em detrimento dos antigos titulares que não atenderam à função social da propriedade. Caso contrário, seria abuso de direito, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico.

Nesse passo, o artigo 23 da Lei n.º 13.465/2017 dispõe que a legitimação fundiária será conferida por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, o que leva ao raciocínio de que o instituto não será conferido individualmente (VELOSO, 2018). Logo, compete ao município exercer seu dever de ordenar o território, como dispõe o art. 30, VIII, da Lei Maior, e identificar os núcleos urbanos informais de difícil reversão.

O § 1º do art. 23 da Lei n.º 13.465/2017 traz requisitos para implementar a legitimação fundiária apenas para a Reurb de interesse social, que é aquele em que a maior parte dos beneficiários é considerada de baixa renda, sendo as condições: que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; que 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 que em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Sob pena de afronta ao princípio constitucional da isonomia, Veloso (2018) entende que a despeito de não haver requisitos semelhantes para a Reurb de interesse específico, as condições devem ser exigidas para ambas as modalidades.

O argumento faz sentido: se na Reurb de interesse específico a predominância da população não é de baixa renda, significa que não são pessoas com mesmo nível de vulnerabilidade como as que participam da Reurb de interesse social. Logo, se não houver nenhum requisito para aquelas, as pessoas de baixa renda somente poderão ser contempladas uma vez com o instituto, mas pessoas com maior renda poderão ser beneficiadas diversas vezes ou possuir diversos imóveis.

Para Veloso (2018) a legitimação fundiária também deve ser aplicada às ocupações posteriores a dezembro de 2016, por força do princípio da isonomia. Este não parece ser o melhor argumento, pois por se tratar de forma originária de aquisição de propriedade, com diversas vantagens, determinar um limite temporal é prudente para evitar novas ocupações irregulares, como era feito, por exemplo, pela Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que também traz limites quanto ao tamanho dos imóveis e tempo de ocupação.

Como a lei não exige contagem de tempo da posse anterior a dezembro de 2016, quem estiver possuindo o imóvel na data do marco temporal poderá adquirir a propriedade (SANTIN; COMIRAN, 2018). Mas o ente ou órgão que for proceder à Reurb pode associar a exigência de tempo mínimo de ocupação da área para escolher qual o instrumento será utilizado.

Se for o caso de um município que irá efetuar a Reurb, ele terá um leque de instrumentos disponíveis na Lei n.º 13.465/2017. Caso seja um assentamento informal consolidado há pouco tempo, por exemplo, com menos de 5 anos de existência até dezembro de 2016, outros instrumentos de Reurb podem ser mais adequados do que a legitimação fundiária.

Outra forma de conceber limites é analisar o tamanho médio de lotes, para evitar utilizar o instrumento e acabar por legitimar ação de grileiros ou a concentração fundiária nas mãos de poucos, em detrimento da maioria da população de baixa renda.

Isto traz coerência para a utilização do instituto e permite realizar um planejamento urbano, antevendo as consequências de sua aplicação, para que ao final a Carta de 88 seja respeitada e os princípios do Estatuto da Cidade, de democratizar o acesso ao solo, sejam observados. Ou seja, é uma forma, ainda que incipiente de conectar as ações da Reurb, que visam garantir o direito à moradia, com um planejamento urbano inclusivo.

Por fim, a abordagem plena da regularização fundiária considera a necessidade da regularidade domínial e da regularidade urbanística e ambiental dos assentamentos de baixa renda com a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos indissociável do processo de regularização (ZAMONER, 2018).

Assim, em casos em que falte infraestrutura urbana adequada, ao invés de adotar um procedimento de Reurb que se concentre apenas na titulação, é mais interessante utilizar outros instrumentos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que darão maior tempo para a execução das obras necessárias. Tratando-se de assentamento dotado de infraestrutura básica, a legitimação fundiária pode ser mais adequada para a garantia do direito à moradia, assegurando

a segurança jurídica da posse dos ocupantes, pois outras dimensões da moradia digna já foram atendidas.

As ações de Reurb devem estar ligadas ao planejamento urbano, sob pena de terem efeito limitado e sem condições de alterar a realidade segregadora das cidades brasileiras. Ao final não há como escapar, a proteção do direito à moradia e a implantação de um planejamento urbano não dependem apenas da existência de leis adequadas – é verdade que sem leis adequadas a situação fica mais difícil (FERNANDES, 2013). É necessário que a população seja ativa e provoque a atuação do Poder Público em prol do desenvolvimento urbano e de cidades mais justas.

CONCLUSÃO

O artigo analisou o contexto da realidade do planejamento urbano brasileiro, em que há um arcabouço normativo que garante o direito à moradia, acompanhado da persistência de formas de exclusão social.

A Carta de 88 e o Estatuto da Cidade configuram marcos de uma nova governança urbana que precisa ser apropriada pelos gestores urbanos. Nesta situação, a Reurb pode ser uma alternativa para a proteção do direito à moradia, desde que utilizada adequadamente.

Diante destes fatos, a Lei n.º 13.465/2017 apresentou avanços e retrocessos que podem piorar o quadro vivenciado nas cidades brasileiras. A partir dessa ideia, a pesquisa examinou a nova lei e se debruçou com mais atenção na legitimação fundiária.

Assim, demonstrou que é possível utilizar a legitimação fundiária para regularizar os imóveis ocupados por população de baixa renda, desde que à luz da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e das leis específicas, com o escopo de reduzir as desigualdades sociais, desde que os requisitos de sua aplicação na Reurb de interesse social sejam estendidos para a Reurb de interesse específico e alguns critérios sociais sejam pensados antes do ente público determinar qual o instrumento mais adequado para promover a Reurb, como tempo de ocupação, tamanho médio dos lotes e nível de infraestrutura urbana existente.

Este instrumento deve ser usado em conjunto com o intuito de garantir cidades mais justas e sustentáveis, que permitam a todo indivíduo exercer seu direito constitucional à moradia. Mas isto somente será alcançado com a colaboração ativa da sociedade e com a atuação firme do Poder Público para que as cidades sejam planejadas de modo inclusivo.

REFERÊNCIAS

AVANCI, Juliana Lemes; MACHADO, Maria Fernanda penha. Defesa do direito à moradia e permanência – análise da lei 13.465/17 sob a ótica do possuidor em núcleo informal na cidade de São Paulo. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 17, p. 62-72, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 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 dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,da%20Uni%C3%A3o%3B%20e%20d%C3%A1%20outras. Acesso em: 03 ago. 2019.

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. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, 2017.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte:

Del Rey, 2001. p. 11- 51.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

JANSEN, Rodrigo Diego. Política urbana e o direito fundamental à moradia. **Revista da Faculdade de Direito UFG**, Goiânia, v. 36, n. 01, p. 161-178, jan./jun. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Título original: La production de l'espace Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha; SILVA, Márcia Maria Pinheiro da. Regularização Fundiária e Direito à Moradia. **Revista PGM**, Fortaleza, v. 25, n. 1, jun. 2017.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito humano à moradia e a regularização fundiária na Amazônia: limites e possibilidades. **Pensar**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 507-533, maio./ago. 2016.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país**: avanços e desafios. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 12, fev. 2006. Disponível em: http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/ensaio1_raquel%20politica%20fundia%C3%A1ria.pdf. Acesso em: 3 ago. 2019.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. Desafios para a sustentabilidade no espaço urbano Brasileiro. In: GRAZIA, G. *et al.* **Brasil Sustentável e Democrático**: O desafio da sustentabilidade urbana. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 2001. p. 83-111.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SAUER, Sergio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SOUZA, Jairo Salvador de. A regularização fundiária na pauta metropolitana: apontamentos sobre o novo marco jurídico da regularização fundiária de interesse social no Brasil. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 17, p. 33-43, 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Fobópole**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana.

Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TARTUCE, Flavio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, Fortaleza, v. 23, n. 3, 2018.

UGEDA JÚNIOR, Jose Carlos. Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira. **Revista Mato-Grossense de Geografia**, Cuiabá, v. 17, n. 1, p. 101-116, jan./jun. 2014.

VELOSO, Luiza Lins. Legitimação fundiária: uma visão constitucional no contexto da segregação socioespacial das cidades brasileiras. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v.3, n. 17, p. 107-117, 2018.

ZAMONER, Tatiana. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 17, p. 21-32, 2018.

Como citar: OUTEIRO, Gabriel Moraes; DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins. Direito à moradia e a Lei da Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/2017): Um estudo sobre o instituto de legitimação fundiária. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 162-179, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 162. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 04/08/2019.

Aprovado em: 14/10/2019.