



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JASMIM MENDES NUNES FERNANDES**

**OS IMPACTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS**  
**PROMOVIDOS PELA REFORMA DA REGULARIZAÇÃO**  
**FUNDIÁRIA URBANA (LEI 13.465/17)**

Salvador  
2017

**JASMIM MENDES NUNES FERNANDES**

**OS IMPACTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS  
PROMOVIDOS PELA REFORMA DA REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA URBANA (LEI 13.465/17)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Emanuel Lins Freire Vasconcellos

Salvador  
2017

## **JASMIM MENDES NUNES FERNANDES**

### **OS IMPACTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS PROMOVIDOS PELA REFORMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI 13.465/17)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção da Graduação em Direito, na Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 11 de setembro de 2017.

Emanuel Lins Freire Vasconcellos – Orientador \_\_\_\_\_

Professor Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Professor Auxiliar da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Doutorando e mestre (2012) em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Graduado (2009) em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Membro da Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo ([www.direitocivilcontemporaneo.com](http://www.direitocivilcontemporaneo.com)) e do Conselho de Orientação Editorial da Revista de Direito Civil Contemporâneo - RDCC (Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, Qualis A-2). Advogado e parecerista.

Técio Spínola Gomes \_\_\_\_\_

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (2017). Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2013). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2011) com período sanduíche na Universidade de Coimbra. Pesquisa nas áreas de Processo Civil Coletivo, Arbitragem e Direito Civil, especialmente na Teoria Geral dos Contratos.

Antonio Lago Júnior \_\_\_\_\_

Possui graduação em Direito pela Universidade Salvador (2000) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (1990). Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2013). Atualmente é membro da Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo (USP, Un. Lisboa, Un. Girona, UFBA, UFPE, UFRGS, UFPR, UFF, UFSC, UFC e UFMT) e do Instituto Brasileiro de Direito Civil (IBDCivil). Professor Assistente de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor de Direito Civil nos cursos de Pós-graduação em Direito da UNIFACS - Universidade Salvador, da Faculdade Baiana de Direito e da Faculdade Estácio de Sá - CERS. Ocupa o cargo de Procurador do Estado da Bahia. Advogado e consultor.

FERNANDES, Jasmim Mendes Nunes. **Os Impactos Legais e Constitucionais Promovidos Pela Reforma da Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/17)**. 59 fls. Monografia (Graduação, Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

Esta monografia pretende fazer uma análise sobre a reforma na regularização fundiária urbana promovida pela lei 13.465/17. O histórico das terras no Brasil, os aspectos gerais da posse e propriedade, os direitos reais, função social da propriedade e a diferenciação entre posse e propriedade são os temas introdutórios e instrumentais do presente trabalho. Há, ainda, um comparativo entre a Lei 13.465 e a Lei 11.977/2009, que abordava o tema da regularização fundiária. Dentro dessa perspectiva, foram analisadas os principais impactos da nova legislação no ordenamento jurídico brasileiro e os novos conceitos criados pela Lei 13.465/17, além dos reflexos na configuração urbana. Serão tratados, de forma crítica, os instrumentos instituídos e modificados pela lei, a legitimação da posse e a legitimação fundiária, discutindo a viabilidade desse último como nova forma de aquisição de direito real originário. A constitucionalidade da Lei 13.465 é contestada pelo presente trabalho, tendo em vista o caráter emergencial adotado para a edição da lei 13.465/17 que modificou a regularização fundiária brasileira como um todo.

**Palavras-Chaves:** Reforma da regularização fundiária. Regularização fundiária urbana. Legitimação fundiária. Direito das coisas. Direitos reais. Direito à propriedade. Função social. Usucapião. Desapropriação.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS GERAIS SOBRE A POSSE E A PROPRIEDADE</b> .....	<b>7</b>
2.1	FORMAS DE AQUISIÇÃO E PERDA DA POSSE.....	14
2.2	ASPECTOS GERAIS DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....	17
2.3	FORMAS DE AQUISIÇÃO E PERDA DA PROPRIEDADE .....	19
<b>2.3.1</b>	<b>A Usucapião</b> .....	<b>24</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Desapropriação</b> .....	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A LEI 11.977/2009</b> .....	<b>32</b>
3.1	A LEI 11.977/09 E O SEU OBJETO .....	32
3.2	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....	34
<b>3.2.1</b>	<b>Tipo de Regularização e os Seus Instrumentos</b> .....	<b>34</b>
3.2.1.1	<i>A Legitimação Da Posse Nas Leis 11.977/09 E 13.465/17</i> .....	<i>35</i>
<b>4</b>	<b>A REFORMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PELA LEI 13.465/17</b> .....	<b>38</b>
4.1	CONTEXTO E PROPOSTA NORMATIVA DA REFORMA .....	38
4.2	OS NOVOS PARÂMETROS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	40
4.3	CRÍTICAS GERAIS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....	41
<b>4.3.1</b>	<b>Os Impactos Urbanísticos</b> .....	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA</b> .....	<b>47</b>
5.1	DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA EM IMÓVEIS PÚBLICOS.....	48
5.2	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM IMÓVEIS PARTICULARES.....	49
<b>5.2.1</b>	<b>A Legitimação Fundiária como Forma de Desapropriação</b> .....	<b>50</b>
5.2.1.1	<i>O Descumprimento Da Desapropriação De Imóvel Urbano Prevista Na Constituição Federal</i> .....	<i>51</i>
5.3	OUTRAS ABORDAGENS SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA .....	52
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico deve ser adaptado à realidade e desenvolvido em consonância com as necessidades que surgem, a todo momento, em qualquer Estado Democrático de Direito. O crescimento populacional e consequente crescimento das cidades no Brasil fazem com que os problemas de política urbana surjam de forma exponencial. Nesta lógica, as cidades brasileiras informais, que crescem nas periferias de grandes metrópoles refletem a crise política, institucional e econômica que o país enfrenta.

Estes centros populacionais criados apresentam deficiências organizacionais e estruturais, principalmente no que se refere à documentação que lhes confere títulos de propriedade. É facilmente observável a que essa ocupação é feita de forma aleatória, sem qualquer planejamento ou projeto, carecendo de infraestruturas básicas. Desta forma, cria-se um aglomerado de construções informais, sem preocupação com o direito de propriedade e com as condições estruturais dessas construções.

Através da Medida Provisória 759/16, publicada em 22 de dezembro, foi sancionada em 11 de julho de 2017 a Lei 13.465, que revogou parte do texto da legislação anterior (Lei 11.977/2009) que tratava de regularização fundiária no Brasil, com o pretexto de simplificar o procedimento de titulação de áreas rurais e urbanas marcadas pela posse informal.

A regularização fundiária no Brasil é um instituto de extrema importância, principalmente porque o exercício do direito à propriedade, protegido pela Constituição Federal, é vinculado ao atendimento à função social da propriedade e, mais ainda, ao direito à moradia.

A Lei 13.465 vai de encontro a Constituição Federal e a uma gama de legislações ordinárias, substituindo conceitos, “assentamentos urbanos” por “núcleos urbanos informais consolidados”, institui a legitimação fundiária como nova forma de aquisição de direito real originário, cria o “direito de laje”, entre outras inovações, sem que tenha havido grandes discussões sobre o tema.

Essa legislação instaurou um novo instrumento para aquisição de direito real originário, a legitimação fundiária, que mais parece um tipo de desapropriação

mascarada, de forma que não encontra na legislação brasileira amparo que justifique os procedimentos inerentes ao procedimento.

O procedimento de conversão da medida provisória em lei tramitou em caráter de urgência, mesmo havendo vasta legislação sobre o tema no ordenamento brasileiro. A sua intervenção de forma incisiva nos procedimentos de regularização fundiária atinge o âmbito do direito real geral, direito imobiliário, direito urbanístico, entre outros ramos, gerando a necessidade de discussão e aprofundamento do tema.

O presente estudo pretende contestar sobre a constitucionalidade da Lei 13.465 e a sua conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, essa é a tese, conforme ensinamento de Eduardo Marchi.<sup>1</sup> Além disso, pretende discutir como o poder discricionário da administração pública na condução do procedimento de regularização fundiária, sem critérios muito bem definidos, pode ser perigoso.

Visando chamar atenção para os novos rumos da regularização fundiária brasileira, essa monografia confronta dispositivos da Constituição Federal, do Estatuto das Cidades, das leis 11.977/2009 e 13.465/17 e demais microssistemas, analisando os impactos que a nova lei trará, buscando, inclusive, apoio na visão de arquitetos e urbanistas. Através de reflexões teóricas e verificações da aplicação prática da lei, se pretende traçar os pontos perigosos desta codificação pouco difundida entre a população e pouco discutida entre as áreas profissionais atingidas pela reforma.

No primeiro capítulo, através de uma visão ampla sobre o procedimento de obtenção da propriedade no Brasil, desde o período sesmarial, busca-se entender a evolução dos títulos e mecanismos de consolidação da propriedade privada desde a época colonial. Sucessivamente, serão estudados conceitos instrumentais, procedimentos de aquisição e perda da propriedade, para um entendimento do que ela significa para o Direito brasileiro, contextualizando com reforma da regularização fundiária.

O segundo capítulo trata faz uma breve explanação sobre como funcionava o regime de regularização fundiária na Lei 11.977/2009, demonstrando o seu

---

<sup>1</sup> MARCHI, Eduardo C. Silveira. **Guia de metodologia jurídica**. 2 ed. - São Paulo: Saraiva, 2009. p. 27.

pioneirismo e a importância no sistema de regularização fundiária. Neste capítulo, ainda, há a comparação entre o instituto da legitimação da posse na Lei 11.977 e ao sua nova abordagem na Lei 13.465.

No terceiro capítulo, faz-se uma contextualização da reforma da regularização fundiária urbana com a Lei 13.465, trazendo os novos parâmetros e instrumentos utilizados por ela. São desenvolvidas, nesse capítulo, críticas em relação aos procedimentos utilizados pela regularização fundiária, bem como os impactos que urbanísticos advindos do seu exercício.

No último parágrafo será aprofundado o estudo do instrumento de legitimação fundiária, inaugurado pela Lei 13.465, trazendo críticas e à percepção a forma com que a legislação trata a propriedade, considerando apenas um lado da relação, que é o sujeito que a adquire, negligenciando que há do outro lado um proprietário, não apenas o detentor da posse.

O procedimento de legitimação fundiária merece um capítulo para discussão pois representa um dos aspectos da lei que mais gera reflexos, seja no ordenamento brasileiro em geral, seja na composição das grandes cidades. Este instituto é tratado de forma apartada, em se tratando de imóveis públicos e particulares, bem como é criticado por parecer uma forma de desapropriação não amparada pela Constituição Federal ou pelos fundamentos que balizam a legislação brasileira.

Assim, visando o conhecimento através da análise, comparação e reflexão crítica da legislação brasileira, o estudo buscará relacionar as formas de obtenção do direito de propriedade a partir da posse, com os novos institutos da lei 13.465/17 e as garantias constitucionais. Além disso, busca demonstrar que a forma como foi editada a lei atinge garantias, princípios e concepções consolidadas há muito no Direito brasileiro.

## **2 ASPECTOS GERAIS SOBRE A POSSE E A PROPRIEDADE**



Imagina-se que os povos primitivos utilizavam as coisas sem que houvesse a distinção entre posse e propriedade, “Nos tempos primitivos, não havia organização jurídica; as coisas necessárias á vida precária, dos rudes espécimens da família humana, estavam ao alcance daquelle que as pudesse colher.”, diz Clovis Beviláqua<sup>2</sup>. A partir da ascendência de lideranças e formação de grandes grupos ou tribos, surgiu a necessidade de manutenção da harmonia no grupo social e consequente adaptação ao uso da propriedade. A distinção entre posse e propriedade, então, surge com a ideia de que o homem pode ter as coisas temporariamente havendo, ainda, a necessidade de atribuir regras diferentes para a utilização das coisas móveis e imóveis.<sup>3</sup>

Os elementos da posse se consolidaram ao longo do tempo, mas apresentam muitas divergências sobre a sua caracterização, desde o Direito Romano, que ao longo dos séculos reúne teorias interpretadas por diversos autores, divergindo e convergindo sobre seus conceitos.

Em Roma, segundo Astolpho Rezende, o solo era predominantemente obtido através do direito de conquista, exceto no primeiro período das *gens*, antes do surgimento do Estado. Junto com a propriedade do Estado, surge o *dominium*, que era o direito concedido pelo estado aos indivíduos sobre as terras públicas. Esta era uma dominação absoluta da terra, sendo limitada por algo que pode ser comparado com o interesse público.<sup>4</sup>

A partir dessa evolução da proteção da posse, as teorias que surgem não divergem quanto a necessidade de proteger a posse, mas sim quanto ao seu surgimento. Astolpho Rezende, ao falar sobre o assunto, diz não haver importância discutir sobre o surgimento, deve-se apenas considerar a sua importância, tendo o possuidor mais direito do que aquele que não possui.

As duas teorias que procuram diferenciar posse da propriedade também divergem quanto a origem histórica da proteção possessória no Direito Romano. Niehbur criou a teoria defendida por Friedrich Carl Von Savigny e Rudolf Von Ihering surge refutando esta teoria.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup>BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito civil: Direito das coisas**, v.1. Brasília: História do Direito Brasileiro, 2003. p.15.

<sup>3</sup> *Ibidem*. p. 16.

<sup>4</sup> REZENDE, Astolpho. **A posse e sua proteção**. 2 ed. São Paulo: LEJUS, 2000. p 14.

<sup>5</sup> REZENDE, Astolpho. Op. Cit., p.15.

A teoria subjetiva, desenvolvida por Savigny, diz ser a posse um mero fato. Continua a sua linha de pensamento, considerando que é imprescindível que coexistam dois elementos: o *corpus*, que representa poder sobre a coisa, não necessariamente a apreensão física, mas um a dominação e proteção sobre ela, e o outro elemento, o *animus domini*, que é o desejo de ser dono da coisa. Para esse doutrinador, a posse, exercida apenas através do domínio físico sobre a coisa, sem a intenção de ser dono, seria mera detenção.

A distinção entre os institutos é feita através do aspecto subjetivo desse exercício de poder. O *animus domini* se configura pela conduta em relação ao bem com intenção de ser dono. A detenção se configura pela expressão do *animus tenendi*, que seria a consciência de deter a coisa em nome do proprietário. Para ele, somente este último merece a proteção possessória.<sup>6</sup>

Savigny, com a teoria subjetiva da posse, combina o elemento material com o elemento intelectual para ocasionar a posse, não admitindo como relações possessórias as situações, mesmo juridicamente fundamentadas, em que alguém tem a coisa em seu poder, mas não há intenção de tê-la em caráter definitivo.

A teoria objetiva de Ihering<sup>7</sup> vai de encontro aos preceitos de Savigny, afirmando que existe posse sem o domínio físico da coisa. Para ele a relação de posse depende da natureza e da destinação econômica da coisa, mesmo que não haja sujeição ao possuidor. Ihering, ainda, contesta a teoria subjetiva quanto à exigência de *animus* especial de dono para configurar a posse, isso porque o aspecto subjetivo, segundo ele, é de difícil comprovação, propondo como solução a positivação de forma objetiva pelo ordenamento jurídico das formas de detenção ou de impedimentos legais à constituição da posse. Essa característica trazida por Ihering faz com que a posse se distancie do elemento subjetivo da vontade e facilite o tratamento jurídico desse instituto.<sup>8</sup>

Por outro parâmetro, na teoria objetiva defendida por Ihering a posse consiste no exercício de algum dos direitos inerentes à propriedade. O elemento material dela é a conduta da pessoa sobre o bem, não sendo necessário o poder físico sobre a

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>7</sup> IHERING, Rudolf Von. **Teoria simplificada da posse**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p 43.

<sup>8</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21 ed. Ver atual. por Luiz Edson Fachin. - Rio de Janeiro: Forenses, 2012. p. 40.

coisa, mas que haja a vontade de proceder como o proprietário (*affectio tenendi*), a intenção deste “agir” é irrelevante.<sup>9</sup>

Conforme art. Art. 1.196, o Código Civil brasileiro de 2002, segue a teoria objetiva de Ihering, quando considera a posse um exercício, portanto considera a conduta do indivíduo, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

A posse significa ter, reter, ocupar, estar ou desfrutar de alguma coisa. É o exercício de um dos poderes correspondentes ao direito de propriedade, apesar disso, ela poderá ser exercida sem que exista, de fato, o direito à posse.

Orlando Gomes considera que as coisas estão submetidas ao poder dos homens e este é o chamado estado de fato. Ele considera que a dificuldade que gira em torno da conceituação da posse está na distinção dos estados de fato das coisas, especialmente aquele que corresponde a detenção e à posse. Na sua concepção, a detenção é o estado de fato que não corresponde a qualquer direito, apenas possibilita a aproximação de uma pessoa a uma coisa. A posse, no entanto, será o estado de fato correspondente ao direito de propriedade.<sup>10</sup>

A necessidade de diferenciação entre posse e propriedade surge, especialmente, quando a coisa é subtraída clandestinamente, havendo um proprietário, que não possui (o poder de direito) e um não proprietário que possui o bem (poder de fato), conforme preceitua Ihering na teoria objetivista.<sup>11</sup>

Muitas vezes o proprietário transfere o poder de fato para um terceiro, criando uma relação jurídica e concedendo o direito de possuir a coisa. Para Orlando Gomes, a posse é o elemento que permite a utilização econômica do bem, seja diretamente, usufruindo da coisa ou cedendo a outrem, distinguindo, portanto, a posse da detenção pela causa de aquisição e não pela intenção de quem exerce o poder de fato.

Em resumo, a posse se dá, para a teoria objetivista e para o Código Civil brasileiro que a acompanha, pelo exercício de um poder sobre a coisa através da exteriorização da propriedade ou de outro direito real, sendo facilmente identificada por qualquer pessoa que observe a destinação econômica dada a coisa.

O direito de propriedade no Brasil é marcado pela ruptura com o regime das sesmarias, passando, por períodos marcados pela posse e por exigências como o

---

<sup>9</sup> IHERING, Rudolf Von. **Teoria simplificada da posse**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p 39.

<sup>10</sup> GOMES, Op. Cit., 30 p.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 30.

cultivo e a utilização da mão de obra escrava para que a terra continuasse servindo aos interesses da colônia e à economia mono-agro-exportadora.

A história fundiária brasileira pode ser subdividida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os nossos dias). A partir da conquista portuguesa do Brasil, deixaram de existir terras sem dono, todas elas incorporaram-se ao patrimônio da coroa portuguesa.<sup>12</sup>

Hely Lopes Meirelles (1995, *apud* TRECCANI, p.455) sintetizou esta mesma realidade com as seguintes palavras:

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público (destaques apostos).<sup>13</sup>

O instituto das Sesmarias nasce no Brasil com a colonização portuguesa, Lei de Sesmaria de 1375. Nessa época, as terras brasileiras eram consideradas pelos colonos como terrenos baldios ou “maninhos”, sem que considerassem os povos nativos como donos do território. Desta forma, o Governo Geral de Portugal declarou como seu o território brasileiro e dividiu em capitanias, que seriam administradas e concedidas para o povoamento da colônia.<sup>14</sup>

O procedimento de concessão das sesmarias no Brasil era atrelado ao cultivo da terra (modelo obrigatoriamente mono-agro-exportador), à morada habitual, à demarcação da terra, à utilização de mão de obra escrava, à fortificação militares para a proteção da terra e, ainda, ao registro paroquial e ao pagamento do dízimo, já que o Estado português era essencialmente católico e fazia parte das funções da Ordem de Cristo administrar essas terras. O não cumprimento das condições estabelecidas poderia fazer com que o governo retomasse a terra.<sup>15</sup>

No regime sesmarial, ainda não havia a transmissão de propriedade aos particulares, as terras continuavam pertencendo à Coroa Portuguesa que concedia uma espécie de usufruto para aqueles que pretendiam utilizar as terras seguindo os parâmetros por ela determinados.

<sup>12</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica\\_agraria/7treccanititulodeposse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica_agraria/7treccanititulodeposse.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2017 p. 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>14</sup> LIMA, Rui Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil**. 5. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002. 36 p.

<sup>15</sup> VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 69 p.

A despeito de ter perdurado durante mais de dois séculos, este sistema sesmarial obteve pouco impacto no ordenamento fundiário regional, já que pouquíssimas cartas foram legitimadas devido a dificuldade em atender aos requisitos da lei.<sup>16</sup>

Após a extinção do regime de sesmarias (Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822)<sup>17</sup>, instalou-se o denominado “Regime das Posses”, a posse era exercida de forma espontânea sem que houvesse uma tutela rigorosa pelo Estado. Durante quase trinta anos não havia nenhum procedimento jurídico específico que regulamentasse ou legitimasse essas ocupações, fazendo com que a elas se espalhassem geograficamente, já que não havia mais demarcação de capitanias. Esse período enraizou a manutenção da posse através da ocupação no costume brasileiro, fazendo com que a legislação que surgiu para regulamentar a situação fundiária do Brasil tivesse a posse como embasamento principal.<sup>18</sup>

Apesar da falta de legislação específica para regularização das terras após a extinção do regime das sesmarias, durante todo o período colonial as Ordenações Filipinas vigoraram também na colônia. O seu texto trata principalmente sobre direito agrário e as questões sobre a posse. Esse mesmo ordenamento regulamentou o instituto das sesmarias, relações de arrendamento e a função social da terra, que apesar de não ter sido assim denominada, tornava imprescindível o aproveitamento da terra para a produção agrícola.<sup>19</sup> Essas ordenações estiveram presentes no ordenamento Brasileiro por muito tempo, impondo aos brasileiros enorme tradição jurídica e profunda influência nos Códigos Civis.<sup>20</sup>

Apenas em 1850, quando foi aprovada a Lei das Terras (Lei nº 601, e seu Decreto regulamentador Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854) o Brasil passou a ter um instrumento legal que permitisse o acesso à propriedade. Essa lei vem

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 72

<sup>17</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**, p. 3. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica\\_agraria/7treccanititulodeposse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica_agraria/7treccanititulodeposse.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>18</sup> LIMA, Rui Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil**. 5. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002. 51 p.

<sup>19</sup> ROCHA, Olavo Acyr Lima. **AS ORDENAÇÕES FILIPINAS E O DIREITO AGRÁRIO**. Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 95, 2000. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67455/70065>>. Acesso em: 02 set. 2017.

<sup>20</sup> JORNAL CARTA FORENSE. **Ordenações filipinas- considerável influência no direito brasileiro**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>>. Acesso em: 02 set. 2017.

regulamentar o direito à propriedade, instituído na Constituição Federal de 1824, que inaugurou a separação entre as terras devolutas e terras particulares.<sup>21</sup>

Essa lei surge em uma etapa de transição da economia no Brasil, tanto em relação ao seu produto mono-agro-exportador, que passava da cana de açúcar para o café, como da região em que se concentrava a produção agrícola, transferida do nordeste para o sudeste. Além disso, o sistema escravocrata estava em crise, sendo proibido no mesmo ano o tráfico de escravos pela lei Eusébio de Queiroz.

Dessa forma, o escravo, que era a maior moeda de troca da época vai sendo desvalorizado e escasso no mercado, por outro lado, a terra passa a ganhar maior visibilidade e valorização. A lei de Terras faz surgir a possibilidade de compra das terras devolutas por hasta pública, a delimitação da propriedade pública e privada, a legitimação dos títulos sesmarias e, ainda, o registro das terras em órgão comandado pela Igreja.

Neste momento cria-se na legislação brasileira a primeira forma de legitimação da posse para concessão do direito de propriedade. Vejamos as hipóteses legais elencadas na lei: revalidação das cartas de sesmaria (mesmo daquelas propriedades que não preenchiam as demais exigências legais, mas que comprovassem o cultivo da terra); a legitimação da posse; a compra das terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira).<sup>22</sup>

Os detentores de cartas de sesmaria não confirmadas ou os ocupantes, que comprovassem o cultivo da terra e a morada habitual no imóvel, poderiam revalidar sua documentação e legitimar sua posse, respectivamente. O artigo 7º da lei estabeleceu o prazo para a medição das terras adquiridas por posses, por sesmarias, ou outras concessões, findo esse prazo o possuidor perderia o seu direito, vejamos:

Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a ser preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-a somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

---

<sup>21</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**, p. 5. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica\\_agraria/7treccanitulodeposse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica_agraria/7treccanitulodeposse.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 7.

A posse era reconhecida e prestigiada como forma de obtenção da propriedade, exigindo como condições imprescindíveis a cultura efetiva e a demarcação das terras, que teriam que ser efetuadas sob as ordens e orientações da Repartição Geral das Terras Públicas. A revalidação das cartas de sesmarias e a legitimação da posse não eram, portanto, atos automáticos, realizáveis *ex officio*, mas precisavam ser requeridos e deveriam seguir os procedimentos estabelecidos pela lei.<sup>23</sup>

As terras amparadas por cartas de sesmarias, não demarcadas ou não revalidadas por outro motivo caíam em comisso, sendo reincorporadas ao patrimônio público como terras devolutas, devendo posteriormente ser levadas a venda.

Historicamente os ordenamentos jurídicos lusitanos e brasileiros não costumavam considerar a posse, por si só, como fator originário de aquisição da propriedade, mas um dos pré-requisitos para isso. Reconhecida a posse plena, eram verificados os requisitos legais para obtenção da propriedade: produção, moradia, demarcação, decurso do prazo legal, pagamento das taxas, entre outros.

Além de preenchidos esses requisitos, sem o reconhecimento formal por meio de ato administrativo ou judicial, através de título público, não havia a transferência de propriedade. A aquiescência do Estado, portanto, era a etapa final para a obtenção da posse.

Por esse motivo, os documentos que atestam a propriedade imobiliária, até os dias de hoje, apenas são considerados juridicamente válidos se apresentarem vinculação a um ato emanado pelo poder público competente, que comprove a desincorporação daquela terra do patrimônio público.<sup>24</sup>

## 2.1 FORMAS DE AQUISIÇÃO E PERDA DA POSSE

No Livro III, Título I do Código Civil de 2002 estão dispostos os artigos que explanam sobre a posse, sendo necessário, no entanto, utilizar a Constituição

---

<sup>23</sup> LIMA, Rui Cirne. *Op. cit.*, p. 101.

<sup>24</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**, p. 3. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica\\_agraria/7treccanititulodeposse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/file/politica_agraria/7treccanititulodeposse.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

Federal, a legislação extravagante e, principalmente, as teorias criadas ao longo da história, para definir e conceituar o instituto da posse, assim como fazem os doutrinadores contemporâneos.

Os artigos 1.196 e 1.204 do Código Civil se complementam e expressam, claramente, que a posse se dá pela possibilidade de exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade, o exercício é exigível em estado de potência, não em necessariamente como ato.

A aquisição, portanto, acontece no momento em que é possível o exercício de um direito. O legislador preferiu, no Código Civil de 2002, não elencar as hipóteses de aquisição da posse, substituindo a relação taxativa da codificação anterior por um conceito genérico, a ser preenchido de acordo com o caso concreto.<sup>25</sup>

Este é um aspecto muito importante quando se tratando da regularização fundiária. A maioria dos instrumentos designados pela legislação brasileira para reconhecimento da propriedade tem como fundamento o instituto da posse. A forma de aquisição da posse muitas vezes é ignorada, sendo avaliado o caráter contínuo e não contestado da manutenção da posse. É o que veremos no capítulo oportuno.

Há duas classificações para as formas de aquisição da posse. As formas de aquisição originárias, que se dão de forma direta entre a pessoa e a coisa e formas de aquisição derivadas, em que há uma intermediação pessoal para a aquisição da posse. O importante é que a coisa ingresse na esfera de poder do possuidor.

Clóvis Beviláqua resume muito bem as formas de aquisição como sendo um ato unilateral (ocupação), de forma originária, bilateral ou *causa mortis* (herança ou legado), derivadamente. A apreensão de uma coisa de ninguém ou que nunca teve dono e a posse através da usucapião são formas de aquisição não transmitida, *originária*, unilateral. Na posse bilateral, há uma posse anterior, ou seja, a posse deriva-se de um possuidor antecessor que a transmite ao adquirente, por força de um título jurídico.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4:** Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 91.

<sup>26</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4:** Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p. 92.



A tradição é a forma tradicional de aquisição, seria a entrega da coisa pelo seu possuidor anterior. Ela poderá ser material, simbólica ou ficta. Sendo material, ela se traduz pela entrega efetiva da coisa.

A disposição do objeto faz com que a tradição se dê de forma diferente, isso porque nem sempre há possibilidade ou necessidade de deslocamento do objeto da posse, nesses casos, a transferência é realizada de forma simbólica, através de documentos ou, chaves, por exemplo, que vão significar, ou até mesmo viabilizar a imissão na posse.

A tradição ficta é bem exemplificada pelo *constituto possessório*, que se trata de uma operação jurídica que altera a titularidade da posse, através de uma cláusula, o alienante conserva a coisa em seu poder, mas passa à qualidade de possuidor. A posse direta é transmitida, ficando a indireta, por força da cláusula *constituti*, com o adquirente. Tal cláusula não se presume, deve ser expressa.<sup>27</sup>

A *traditio brevimanu* acontece quando o objeto da posse, por ato permissão do então possuidor, já se encontra em poder do adquirente, como mero possuidor. Não há a entrega de fato, mas a alteração da qualificação jurídica da situação. A posse indireta, então, é transferida para aquele que já exercia a posse direta sobre a coisa.<sup>28</sup>

Sobre a perda da posse, Orlando Gomes sistematiza muito bem, tomando como base a teoria de Savigny, considerando perdida, portanto, quando faltar um ou dois elementos por ele estabelecidos, o *corpus* e *animus*.

Estando ausentes os dois elementos, significa que o possuidor se desfez, intencionalmente, do poder sobre a coisa, tendo a tradição e o abandono como exemplos. A perda, apenas, do *corpus* impede que haja o exercício do poder físico pelo possuidor, contra a vontade do possuidor, como a destruição e a perda da coisa. Por último, a perda da posse em razão da ausência do *animus* ocorre no *constituto possessório*. Orlando Gomes ressalta, ainda, que não há perda da posse pela falta do elemento objetivo se houver a possibilidade de exercício do poder físico sobre a coisa.

---

<sup>27</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Parte Geral**. Volume 1. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2012. p. 250.

<sup>28</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

Apesar do Código Civil brasileiro adotar, predominantemente, a teoria objetiva de Ihering, ele se encaixa nesta lógica sistematizada por Orlando Gomes. Apesar de não haver no seu artigo 1.223 uma lista taxativa com as formas de perda da posse, ele trata disso com uma regra geral, considerando qualquer situação fática que importe na restrição do poder sobre a coisa importa na perda da posse.

## 2.2 ASPECTOS GERAIS DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

A vivência da propriedade pela humanidade acontece desde a sua formação social ou ordem jurídica. A União Soviética entre a Revolução Russa (1917) e a queda do Muro de Berlim (1989), por exemplo, não pretendia basear a sua economia no fim da propriedade privada, eles defendiam o fim da propriedade privada para os meios de produção, mas não dos bens de consumo, portanto, alimentos, moradia e roupas, continuariam objeto da propriedade privada.<sup>29</sup>

A história, sociologia, economia, política e o Direito têm a propriedade como objeto de estudo procurando o conceito, origem e caracterização que, na prática, mostram-se se muito flexíveis e mutáveis ao longo da história e das circunstâncias sociais que a propriedade está inserida. Os direcionamentos legais do instituto não cristalizam o seu conceito, a propriedade é composta por fases que se desenvolvem de acordo com seu o contexto.

Dois são os momentos essenciais para a propriedade privada no ordenamento brasileiro. Primeiro a Revolução Francesa foi pioneira na democratização da propriedade, abolindo privilégios e dizimando da sua legislação os direitos considerados perpétuos. Nesse momento, foi criado o Código de Napoleão, basilar para as codificações surgidas no século XIX, que concentrou o estudo na propriedade imobiliária, ressaltando o prestígio do imóvel como fonte de riqueza e símbolo de estabilidade.<sup>30</sup>

O segundo marco se deu quando o capitalismo se viu ameaçado pelo avanço do socialismo e identificou a necessidade de flexibilização dos seus preceitos,

---

<sup>29</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. Parte Geral. Volume 1. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2012, p. 138.

<sup>30</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. Parte Geral. Volume 1. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2012, p. 138.

resultando em alterações profundas no direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil, vinculam ao exercício da propriedade privada, a sua “função social” (art. 170, II). Caio Mário ressalta, porém, que apesar disso, o exercício do direito de propriedade não perde o seu caráter individual, também garantido por tal codificação no mesmo artigo (art. 170, III). A desapropriação por interesse social, por exemplo, que serve de instrumento para que o Estado redistribua as terras, subordina a propriedade ao interesse público, mas garante indenizar o dono no montante equivalente da coisa, o que seria reconhecer o direito subjetivo que ela representa.<sup>31</sup>

Em relação a propriedade rural, o art. 186 da CF/88 cuida dos critérios a serem observados para que se atinja o princípio constitucional: como o aproveitamento racional, utilização adequada, observância da legislação sobre relações de trabalho. Quando se tratando da propriedade urbana, ela terá de atender às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º) e ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

Trazendo o assunto da regularização fundiária para o contexto da função social da propriedade, é importante destacar que a aplicação dos instrumentos trazidos pela lei 13.465/17 depende da adequação aos institutos que já existem e devem servir como fundamento. O legislador deverá ter cuidado com a utilização do interesse social para justificar o procedimento de legitimação fundiária, por exemplo, para que não traga instabilidade ao direito de propriedade.<sup>32</sup>

A propriedade tem caráter absoluto, não por admitir ao seu titular poder indiscriminado sobre a coisa, mas por ser, a propriedade, oponível a qualquer pessoa, *erga omnes*. Isso significa que o titular da propriedade figura o polo ativo da relação jurídica e a coletividade ocupa o polo passivo, devendo haver o respeito mútuo. Esta é mais uma característica que concorda com a manutenção do caráter subjetivo desse direito.

Há dificuldade e contradições na resolução de conflitos advindos das limitações ao direito de propriedade. Otavio Luiz Rodrigues Junior traz as concepções de Martin Borowski para tratar disso. Ele considera dois referenciais teóricos, a teoria

---

<sup>31</sup> PEREIRA, CAIO MARIO DA SILVA. **Sociologia da Propriedade**. Revista da faculdade de direito, Minas Gerais, v. 12, p. 73-95, o./out. 1961. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/936/874>>. Acesso em: 07 set. 2017.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

interna e a teoria externa. A teoria interna considera que as intrínsecas ao direito, portanto a propriedade privada seria um direito cujo ordenamento pré-excluiria o exercício que fosse de encontro à função social.<sup>33</sup>

A teoria externa tem o direito como um objeto que pode ou não ser atrelado a limitações, mas isso só será verificado no caso concreto, com base nas legislações.

Esta última é a que mais se encaixa no o direito brasileiro, isso porque não se pode eliminar o conteúdo do direito de propriedade considerando a preponderância da função social. A aplicação dos direitos fundamentais constitucionais é realizada em conjunto com a legislação sem privilegiar direitos fundamentais de qualquer espécie e verificando a necessidade do caso concreto. Teresa Ancona Lopez sintetizou muito bem esse pensamento quanto ao direito de propriedade: “A propriedade atenderá, ou seja, observará sua função social e nunca a propriedade é função social”.<sup>34</sup>

O direito de propriedade é o mais importante dos direitos reais, sendo o interesse social o seu principal limitador. “Todos os demais direitos reais se definem como exteriorização (posse), desdobramento (usufruto, uso etc.) ou limitação (servidão e direitos reais de garantia) do direito de propriedade.”, conforme sintetiza Fábio Ulhoa Coelho.<sup>35</sup>

### 2.3 FORMAS DE AQUISIÇÃO E PERDA DA PROPRIEDADE

No Código Civil, o direito real subjetivo da propriedade abrange, na teoria, a plena disponibilidade da coisa, os demais direitos resultam do seu desmembramento ou da concessão de algum tipo de poder sobre a propriedade.<sup>36</sup> O artigo 1.231, do

---

<sup>33</sup> JUNIOR, Otavio Luiz Rodrigues. **Propriedade e função social: exame crítico de um caso de “constitucionalização”** do direito civil. Disponível em: <<http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/01/propriedade-e-fun%C3%A7%C3%A3o-social-exame-cr%C3%ADtico-de-um-caso-de-constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-civil.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

<sup>34</sup> LOPEZ, Teresa Ancona. Artigo 5.º, incisos XXII e XXVI. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura; BILAC PINTO FILHO, Francisco; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 147.

<sup>35</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Parte Geral. Volume 1**. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2012. 142 p.

<sup>36</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4: Direito das coisas**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. 128 p.

Código Civil, consagra o princípio da exclusividade do domínio relatando que “a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”.

Esse princípio não impede que haja mais de um proprietário exercendo o direito de propriedade. Duas pessoas podem, simultaneamente, usar, fruir e dispor de um bem, elas serão coproprietárias, propriedade é dividida em cotas e cada um deles usufruirá da fração que lhe cabe, não descaracterizando a unidade do domínio.

O desmembramento dos poderes dominiais faz com que surjam os ônus reais ou gravames, embasados pelo princípio da elasticidade da propriedade. Esse desdobramento de poderes resulta nos direitos de uso, gozo e fruição, integrantes do domínio e transmitidos a terceiros, sem que a propriedade seja destituída do seu titular. Os regimes de titularidade que surgem a partir do desdobramento do domínio são os chamados direitos reais sobre coisa alheia e caracterizam-se pela permissão do proprietário da coisa para usá-la ou tê-la como se sua fosse.<sup>37</sup>

Os direitos reais sobre coisa alheia são classificados em: os direitos de fruição (servidão, usufruto, uso e habitação); os direitos de garantia (hipoteca, penhor, anticrese) e o direito real à aquisição (promessa de compra e venda registrada). Esses direitos estão elencados no artigo 1225 do Código Civil de 2002.

Para a aquisição da propriedade sobre um bem, seja ele móvel ou imóvel, o direito Brasileiro seguiu a lógica romana, não basta a existência do título, como é no direito francês. Orlando Gomes diz que, para os romanos, é necessário que o ato jurídico que manifesta a vontade do adquirente se complete pela observância de uma forma estabelecida por lei. Para os romanos a transferência do domínio somente era realizada se precedida de uma justa causa.<sup>38</sup>

A codificação brasileira, portanto, pressupõe duas causas: um fato jurídico provocado pela natureza ou um negócio jurídico, expresso através da manifestação de da manifestação de vontade das partes que o compõe. A usucapião é o único modo em comum entre as formas de aquisição da propriedade móvel e imóvel. Para

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 377.

<sup>38</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19ed. Rio de Janeiro: Forenses, 2008. p. 151.

o presente estudo, trataremos detidamente apenas dos modos de aquisição da propriedade imóvel.<sup>39</sup>

A aquisição da propriedade poderá ocorrer de forma originária ou derivada. Originária é a aquisição de propriedade que não se dá por transmissão entre sujeitos, adquire-se a coisa sem haja relação causal com o estado jurídico anterior dela, o seu histórico de propriedade se inicia com o adquirente. Nesse caso, há isenção de vícios anteriormente atrelados a coisa e não é gera qualquer ônus de transmissão, uma vez que ela não existe.

Caio Mário da Silva Pereira sustenta que na aquisição originária não há propriedade anterior ao do adquirente, o que, imediatamente, exclui a principal modalidade de aquisição originária, a usucapião. Essa classificação, no entanto, comporta divergência doutrinária, principalmente porque o Superior Tribunal de Justiça classifica a usucapião e a desapropriação judicial como aquisições originárias mesmo sem que sejam apagados os ônus reais anteriormente existentes.<sup>40</sup>

A legitimação fundiária, instrumento da regularização da posse instituído pela Lei 13.465/17, foi inaugurado como nova forma de aquisição de direito real originário. Esta é uma das críticas realizadas no presente trabalho, pois esse procedimento é realizado em propriedades que têm donos e não obedece à usucapião, não podendo considerar que há aquisição originária.

A aquisição derivada, forma mais comum de aquisição de bem imóvel, tem a transmissão como ideia principal, pois ocorre necessariamente pela mudança de titularidade do domínio. O adquirente assume o lugar do transmitente com os vícios inerentes a propriedade, que serão de responsabilidade do novo titular.<sup>41</sup>

Para modificação do titular da propriedade, imprescindível é examinar quais os direitos e obrigações do antigo proprietário. Isso porque, em algumas ocasiões, poderá haver indenização ao adquirente, por exemplo, pela perda ou deterioração da coisa. Portanto, é de grande relevância a confirmação da circunstância

---

<sup>39</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4:** Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 151.

<sup>40</sup> PEREIRA, Caio Mário Da Silva. **Instituições de direito civil:** Direitos reais. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 117.

<sup>41</sup> PEREIRA, Caio Mário Da Silva. **Instituições de direito civil:** Direitos reais. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 117.

conjuntural da perda da posse.

Este é grande ponto a ser questionado sobre a legitimação fundiária. O presente trabalho busca demonstrar que essa necessidade de verificação do histórico da propriedade, do proprietário e, mais ainda, do procedimento para perda da propriedade a partir da posse de outrem, não se verifica no instrumento da legitimação fundiária.

A aquisição pela *transcrição de título* é sempre derivada, sendo um ato jurídico causal, sempre vinculado a um título de transmissão válido a ser transcrito na matrícula do imóvel. É considerado dono quem é o titular do bem no cartório de imóveis, enquanto não cancelada, anulada, ou transferida a titularidade.<sup>42</sup>

Esse registro confere publicidade ao histórico de propriedade do bem imóvel, nele devem constar todas as alterações e vícios inerentes àquele imóvel, estando à disposição de qualquer interessado a certidão que contém todas essas informações.

A acessão é um modo de aquisição originário ou derivado. Ela acontece pela formação de ilhas, aluvião, avulsão, abandono de álveo – acessões naturais e plantações ou construções - acessões industriais, conforme artigo 1.248 do Código Civil. O direito do proprietário é estendido sobre a propriedade de alguém (modo derivado) ou por criação da natureza (modo originário).

Para a caracterização da acessão e para a definição da indenização a ser aplicada, deve se tratar de duas coisas materiais diferentes, é necessário que haja uma coisa principal e uma acessória, deveria haver uma separação material elas antes do fenômeno e devem pertencer a proprietários distintos antes da união.

Segundo Paulo Nader, o direito de propriedade é perpétuo e a sua perda só é permitida pela vontade do proprietário (alienação, renúncia, abandono) ou por alguma hipótese legal (perecimento, a usucapião, a desapropriação). O não uso de um bem, sem as características do abandono ou sem a incidência da usucapião, não resulta em sua perda. A perda da propriedade, em regra, implica na aquisição por outrem.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p.128.

<sup>43</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4:** Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 131.

A perda da propriedade é fato jurídico extintivo de direito subjetivo, que tem por objeto coisa material com conteúdo econômico. Além das causas elencadas pelo Código Civil, alienação, renúncia, abandono, perecimento da coisa, desapropriação, há outras hipóteses positivadas na codificação. A propriedade imobiliária pode se perder absoluta ou relativamente. Na primeira hipótese há o perecimento do objeto, impedindo que qualquer pessoa exerça a propriedade sobre ela, no caso da perda relativa, na perda relativa a coisa é preservada, sendo na maioria das vezes apenas transferida de titularidade.<sup>44</sup>

A alienação não tem um conceito unânime entre os doutrinadores. Alguns a consideram negócio jurídico inter vivos que gera transmissão da propriedade pela declaração de vontade e não incluem a transmissão patrimonial *causa mortis*, outros tem como foco e elemento principal a simples transmissão da titularidade. Há a perda e aquisição mútua do domínio, que dá-se por negócio jurídico. A transmissão através da alienação acontece preservando as mesmas características e vícios do imóvel, somente produzindo efeitos após o registro do título que lhe fundamenta no Registro de Imóveis.<sup>45</sup>

A renúncia constitui negócio jurídico unilateral que, através da expressão da vontade de alguém, exclui-se um bem do seu patrimônio. Ela não é acompanhada por ato de transmissão, porém, como mero reflexo, poderá acontecer após o registro desse negócio. Para a formalização da renúncia, é necessário o registro desse negócio na matrícula do imóvel. O ato de renúncia é irrevogável, mas caso resulte de erro o negócio jurídico será passível de anulação.<sup>46</sup>

A Renúncia se distingue do “não exercício de direito” pela necessidade de declaração da primeira modalidade. O não exercício do direito se opera de imediato, a partir do momento que o indivíduo deixa de exercer o seu direito sobre a coisa, já a renúncia só é considerada após a declaração expressa da vontade.<sup>47</sup>

O abandono requer dois elementos para a sua caracterização, o elemento objetivo - a não utilização do bem, através do não exercício do direito de propriedade

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>45</sup> PEREIRA, Caio Mário Da Silva. **Instituições de direito civil**: Direitos reais. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 220.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>47</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4**: Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 238.



e elemento subjetivo, que está no ato de se desfazer do bem sem dar qualquer rumo ou nova titularidade ao seu domínio.<sup>48</sup>

O perecimento é uma modalidade involuntária ou voluntária de perda da propriedade. Acontece com o desaparecimento do objeto da propriedade, seja por força da natureza ou atividade humana. Não há mais o objeto sob qual recai o direito de propriedade, extinguindo a relação jurídica. Segundo Caio Mário da Silva Pereira:

Se examinarmos a questão e a matéria com maior rigor lógico, vemos que se não deveria aqui falar em *perda* da propriedade senão na sua *extinção*, reservando o conceito de perda para quando o direito dominial sobrevive, na pessoa de outrem. Mas em atenção à similaridade de efeitos e sistematização legal, mantemos o perecimento na linha da perda.<sup>49</sup>

O perecimento da coisa imóvel geralmente acontece em razão de um incêndio inundação ou deslizamento, na realidade não h a a perda de fato. O direito de propriedade permanece, pois haver a a recuperação do *dominus*, o que pode acontecer, no entanto é a mudanç a da espécie da coisa.

### 2.3.1 A Usucapião

A usucapião é uma modalidade de aquisição originária da propriedade, móvel ou imóvel. Apesar de ser classificada como originária, há um possuidor adquirindo o domínio da coisa e um proprietário destituído da sua titularidade.<sup>50</sup>

As prescrições em geral, seja ela aquisitiva ou extintiva, têm o elemento tempo influenciando na extinção das relações jurídicas ou aquisição de direitos. Sendo assim, alguns juristas entendem que a matéria deve ser tratada como um são instituto, enquanto para outros   necessário o tratamento apartado das prescrições aquisitiva e extintiva.<sup>51</sup>

O Código Civil de 2002 dispõe a prescrição extintiva na Parte Geral e a prescrição aquisitiva nos Capítulos II e III do Título III do Livro III da Parte Especial, influenciada pelo Código Civil Alemão, bem como na posição adotada pelo Código

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>49</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil, v. 4 / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 25. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017. p. 222.

<sup>50</sup> COELHO, *op. cit.*, p. 204.

<sup>51</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Parte Geral**. Volume 1. Editora Saraiva, 5  Edic o, 2012. p. 204.

Civil de 1916, que reconhecem, ainda, a autonomia da usucapião, na sua codificação. Orlando Gomes não entende que a usucapião deve ser tratada como prescrição: “no fim, nos requisitos e nos efeitos, os dois institutos não devem ser englobados. Regular a usucapião no capítulo da prescrição como uma de suas formas é desconhecer sua própria natureza”.<sup>52</sup>

Três são as espécies mais importantes da usucapião para o presente estudo: usucapião extraordinária, usucapião ordinária, usucapião especial (individual e coletiva - Lei nº 10.257/2001). Apesar de cada uma dessas espécies trazerem elementos específicos para a aquisição de propriedade, há elementos comuns. A usucapião pode ser, de forma geral, caracterizada pela conversão da posse em propriedade, desde que atendidas às exigências legislativas. Aqui é importante frisar que não é se trata de qualquer posse, mas aquela posse mansa e pacífica, com *animus domini*, e durante determinado prazo fixado em lei, resultando na chamada posse *ad usucapionem*. Essa posse deverá ser contínua, incontestada. Caso haja a contestação eficiente do proprietário a usucapião se inviabiliza. Para a comprovação da passagem do tempo exigido pela lei é importante a identificação da época em que se verificou o primeiro e o último ato que caracterize o exercício da posse, cabendo a qualquer interessado provar a contestação da posse entre esse período.<sup>53</sup>

Quanto a coisa a ser usucapida, é preciso que ela seja certa, determinada e passível da usucapião. No procedimento necessário a aquisição da propriedade, o imóvel deverá ser detalhadamente descrito, para a identificação exata do bem de que se trata. O imóvel rural, por exemplo, é exigível a planta da localidade.<sup>54</sup>

Os bens que integram o domínio da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações de Direito Público e aqueles afetados à prestação de serviços públicos não são passíveis de aquisição por usucapião. As terras devolutas, no entanto, por serem alienáveis, trazem grande divergência doutrinária quanto à possibilidade de serem usucapidas. O Superior Tribunal de Justiça se posicionou sobre o assunto, dizendo ser de responsabilidade do Estado o ônus de provar que a área que se pretende usucapir é patrimônio público. A

---

<sup>52</sup> GOMES, *op. cit.*, p. 180.

<sup>53</sup> COELHO, *op. cit.*, p. 198.

<sup>54</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4:** Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 159.

usucapião reversa, no entanto, é admitida, pois, pelo entendimento doutrinário, as pessoas jurídicas de Direito Público podem usucapir bens particulares, em nome do interesse público.<sup>55</sup>

A posse adquirida de modo violento ou clandestino, em regra, não gera aquisição de propriedade, acontece que, se o impedimento for cessado e o proprietário permita que a coisa permaneça sob o poder de quem era possuidor, o tempo da usucapião poderá começar a ser contabilizado.

A posse em nome de alguém, por ato de permissão ou tolerância, também não poderá adquirir a propriedade mediante a usucapião, a não ser que haja resistência na devolução do bem e que o proprietário nada faça para recuperá-lo.

A usucapião está fundamentada pelo princípio da utilidade social, conferindo segurança e estabilidade à propriedade. Tal instituto incentiva a paz social e estabelece maior firmeza à propriedade, evitando reivindicações inesperadas e sem embasamento, tem a respaldo na doutrina e nas civilizações antigas e modernas, afinal “Se a propriedade se expressa pelos poderes de usar, fruir e dispor da coisa, sua posse em mãos alheias acaba por esvaziar aquele direito”, Fabio Ulhoa.<sup>56</sup>

### 2.3.2 Desapropriação

Esta é uma modalidade involuntária da perda da propriedade para o poder público Ela é considerada especial, pois é garantida pela Constituição da República e regulada pelos ramos do direito administrativo e processual. A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade não vinculando o poder público em nada ao anterior proprietário, através de título constitutivo da propriedade.<sup>57</sup>

O ato decorre da supremacia do interesse público e tem como consequência jurídica a extinção da relação jurídica dominial para o proprietário através de ato de direito público e integração do imóvel ao patrimônio estatal. Hely Lopes Meirelles diz

---

<sup>55</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4:** Direito das coisas. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. p. 159.

<sup>56</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Parte Geral.** Volume 1. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2012. p. 193

<sup>57</sup> BANDEIRA, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 28. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 878.

que a desapropriação:

[...] é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada.<sup>58</sup>

A Constituição Federal garante, no seu art. 5º, XXIV, o direito à propriedade. Acontece que, assim como a função social, a desapropriação nasce como limitação a esse direito e para que não haja excesso, deve ser pautado na necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvados os casos nela previstos, como o pagamento de títulos da dívida pública, nos casos de desapropriação urbanística ou para fins de reforma agrária.

A desapropriação não significa o recolhimento do bem particular para o poder público, pois ela é obrigatoriamente vinculada a oferta de um preço pelo ente que realizará a desapropriação, que poderá ser aceito ou negado pelo particular. Nesse último caso, o preço será revisado em Juízo através de parecer técnico. Só após a fixação e pagamento do preço, será finalizado o processo de desapropriação.

A desapropriação por utilidade ou necessidade pública se dá pela vontade ou necessidade do poder público em realizar ações baseadas no interesse público em benefício do coletivo. O Decreto Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, art. 5º exemplifica essas hipóteses de desapropriação por utilidade e necessidade pública sem separá-las. Elas se distinguem pelo caráter de urgência ou não:

a) segurança nacional; b) defesa do Estado; c) socorro público em caso de calamidade; d) salubridade pública; e) criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia elétrica; g) assistência pública, obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) exploração ou conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) funcionamento dos meios de transporte coletivo; l) preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; m) preservação e conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico; n)

---

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 729.

construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; o) criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; p) reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; q) os demais casos previstos em leis especiais.

A desapropriação por interesse social tem relação com a justa distribuição da propriedade e função social da propriedade. Através deste tipo de desapropriação o Estado pretende dar melhor aproveitamento, utilização ou produtividade à propriedade em benefício da coletividade.<sup>59</sup>

O artigo 2º da Lei nº 4.132, traz as hipóteses de desapropriação por interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Essa desapropriação pretende dirimir problemas sociais ligados a propriedade, atendendo às populações mais pobres, lhes oferecendo melhores condições de vida e diminuindo as desigualdades sociais.

A desapropriação para fins de reforma agrária pune o proprietário que não cumpre a função social de sua terra. Essa modalidade é de competência exclusiva da União Federal. Ela é prevista na Constituição no seu artigo 184:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte

<sup>59</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Lei da desapropriação**: constituição de 1988 e leis ordinárias. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 91.

anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A Lei 8.629/1993 regulamenta esse dispositivo constitucional e os outros que versam sobre reforma agrária, adotando medidas que pretendem promover a melhor distribuição de terra, atendendo aos interesses coletivos das classes rurais carentes para que consigam o seu sustento através do aproveitamento da terra.

Há, ainda, a desapropriação para fins de reforma urbana fundamentada na utilidade pública, pautada no capítulo de política urbana prevista no artigo 182 da Constituição Federal, e regulamentada pelo Decreto-lei 3.365/41, que em seu artigo 5º, traz hipóteses de desapropriação para fins urbanísticos:

- i) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- ii) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- iii) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- iv) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

A desapropriação para fins de reforma urbana será feita mediante prévia e justa indenização em dinheiro e destina o bem expropriado para atendimento a função social no meio urbano e o desenvolvimento, o imóvel será utilizado para obras e projetos sempre previstos no Plano Diretor. Após a afetação dos imóveis expropriados por essa modalidade, há a urbanização ou reurbanização deles, para que sejam transferidos novamente ao particular, cumprindo a chamada “reprivatização”.<sup>60</sup>

O artigo 243 da Constituição Federal prevê um tipo de desapropriação que não resulta em qualquer tipo de indenização ao particular, esse é o caso das terras que são desapropriadas em razão da cultura ilegal de plantas psicotrópicas:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

---

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Medalheiros Editores, 2008. 414-416 p.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Ela se dá em caráter compulsório e confiscatório. A regulamentação desse tipo de desapropriação está na Lei nº 8.257/91, que conceitua as plantas psicotrópicas como aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente, listadas pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde (art. 2º, Lei 8.257/91).





### 3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A LEI 11.977/2009

Nos países em desenvolvimento vivem em imóveis informais, ou seja, sem a documentação necessária para aquisição da propriedade, entre 40 a 70% da população urbana nas suas grandes cidades. No Brasil, especificamente, constata-se que 50% dos imóveis urbanos possuem irregularidades fundiárias.<sup>61</sup>

O desenvolvimento das cidades não acompanhou o crescimento da população urbana brasileira carecendo, sobretudo, de políticas públicas para evitar a urbanização desigual e desordenada. As grandes metrópoles, principalmente, se configuram de forma completamente díspares, estando uma parte delas enquadrada no conceito ordinário de cidade, com acesso aos serviços e intervenções do estado e outra parte, informal, sendo conduzida pelos próprios moradores, de forma precária sem que o Estado consiga suprir os direitos fundamentais básicos desta população.

#### 3.1 A LEI 11.977/09 E O SEU OBJETO

Com o intuito de diminuir as dificuldades procedimentais criadas pelo rigor da lei nos procedimentos de regularização fundiária, muitos movimentos sociais em prol da reforma urbana, boa parte compondo o Fórum Nacional de Reforma Urbana e representando entidades como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, entre outros segmentos da sociedade intensificaram, à época, a pressão para a edição da Lei 11.977/2009 pelo Congresso Nacional, entre várias inovações, a instituição da usucapião extrajudicial, como o principal meio de desjudicialização e aceleração da regularização fundiária. Essa será a primeira lei federal que estabelece parâmetros para a regularização fundiária, criando importantes instrumentos para a sua efetivação.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> FIGUEIREDO, SILVIO **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. Brasília. 31 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/setcretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2017.

<sup>62</sup> Ibidem.

Em um debate promovido pelo IAB/SP e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, a advogada Rosane Tierno, ex-gerente de projetos do Ministério das Cidades posiciona-se a respeito da importância dessa legislação sobre regularização fundiária:

A Lei 11.977 se enquadra perfeitamente na Constituição, foi bem recepcionada pelos Municípios e serviu de base para muitos provimentos da Justiça sobre regularização fundiária e imobiliária. Enfim, ela criou um arcabouço jurídico e normativo que já permitiu a inclusão de mais de 400 mil famílias na área formal das cidades e tudo isso agora vira tábula rasa. Não há como entender, então, a edição de uma MP para tratar de um tema já pacificado em regime de urgência.<sup>63</sup>

A Lei 11.977 surgiu com princípios inovadores que nortearam e orientaram até o presente a efetivação do processo de Regularização Fundiária Urbana. Estabeleceu, ainda, políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, focando na integração social, na função social da propriedade e na redução da desigualdade, principalmente por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade.<sup>64</sup>

### 3.1.1 O Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV surgiu como mais um instrumento para garantir o direito constitucional de moradia (art. 6º da CR/88), mas sem substituir aqueles já vigentes, como o Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Como objetivo principal, o programa estabeleceu regras para o incentivo à construção e a aquisição da casa própria pela população com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais).<sup>65</sup>

Há na sistematização do PMCMV dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. O

<sup>63</sup> CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Entidades denunciam inconstitucionalidade da mp da regularização fundiária.** Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/entidades-denunciam-inconstitucionalidade-e-ilegalidade-da-mp-da-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>64</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização fundiária urbana: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cartilhas/2017%20%20cartilha%20regulariza%c3%a7%c3%a3o%20fundi%c3%a1ria.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>65</sup> MENEZES, Felipe Caldas. INOVAÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NAS QUESTÕES HABITACIONAIS: AVANÇOS E RETROCESSOS INTRODUZIDOS PELA LEI Nº 11.977/2009. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 5, p. 86-116, out. 2012.

PNHU pretende dar subsídio à aquisição de novos imóveis ou a requalificação de imóveis já existentes, em áreas urbanas. Já o PNHR tem o objetivo de subsidiar a produção ou a reforma de moradia para os agricultores familiares e trabalhadores rurais.<sup>66</sup>

### 3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O conceito de Regularização fundiária trazido pela Lei 11.977 demonstra o seu objetivo de tornar regular e integrar ao restante da cidade as áreas periféricas e clandestinas, de forma legítima:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A irregularidade dos imóveis não está restrita às áreas em que residem população de baixa renda. Muitos bairros e loteamentos de média e alta renda carecem de documentação formal para sua existência no universo jurídico.

#### 3.2.1 Tipo de Regularização e os Seus Instrumentos

Diante da necessidade de regularização de diferentes tipos de áreas, a Lei nº 11.977/2009 trazia duas classificações para a regularização fundiária, Regularização Fundiária de Interesse Social e Regularização Fundiária de Interesse Específico. A primeira, tendo como fundamento o interesse social, era aplicável aos chamados “assentamentos irregulares” ocupados predominantemente por população de baixa renda e que se encaixe em pelo menos dois dos requisitos abaixo:

Estejam ocupados de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos;  
Estejam localizados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)<sup>67</sup>; ou, no

---

<sup>66</sup> MENEZES, Felipe Caldas. INOVAÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NAS QUESTÕES HABITACIONAIS: AVANÇOS E RETROCESSOS INTRODUZIDOS PELA LEI Nº 11.977/2009. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 5, p. 86-116, out. 2012.

<sup>67</sup> Sigla para Zona Especial de Interesse Social, que tinha a seguinte definição no art. 47, V, da Lei nº 11.977/09: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal,

caso de áreas públicas, sejam declarados de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.<sup>68</sup>

Apenas na regularização de interesse social (art. 47, VII, Lei 11.977/09, revogado) era realizado o procedimento administrativo de demarcação urbanística, através do qual o poder público demarcava o imóvel de domínio, seja ele público ou privado, com o intuito de identificar seus ocupantes, natureza e o tempo das suas posses.

Já a Regularização Fundiária de Interesse Específico (art. 47, VIII, Lei 11.977/09, revogado) era aplicável, de forma residual, aos assentamentos irregulares não compostos por população de baixa renda.

Após a definição do tipo de regularização a ser utilizada e da demarcação urbanística, no que couber, a lei exigia, para ambas as modalidades, o projeto de regularização fundiária, que deveria ser registrado junto com o título de posse. Ele consiste no planejamento jurídico, urbanístico e ambiental, para a implantação da infraestrutura necessária aos assentamentos.

### *3.2.1.1 A Legitimação Da Posse Nas Leis 11.977/09 E 13.465/17*

A Legitimação da Posse apenas se aplicava à regularização fundiária de interesse social. Ela é a etapa inicial da Usucapião administrativo, pois era a partir do registro do título público conferido pela legitimação em nome do beneficiário que se iniciava o prazo de contagem da usucapião administrativa para a aquisição do domínio (art. 60, Lei 11.977, revogado). Ela consistia na identificação pelo poder público da posse mansa e pacífica de pessoas que se encaixam nos perfis dos beneficiários da regularização de interesse social.

O objetivo principal da legitimação de posse é dar fé pública às posses identificadas e qualificadas, por meio do registro do título, emitido pelo poder público, no cartório de imóveis. Quando o objeto da legitimação é uma área privada, os beneficiários podem requerer o reconhecimento de propriedade pela Usucapião

---

destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

<sup>68</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Administrativo, depois de 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse. Este prazo vale para lotes menores ou iguais a 250 m<sup>2</sup> utilizados para fins de moradia, aplicação do art. 183, da Constituição Federal. Quando o lote for maior, deverá ser seguido o prazo devido para a forma de usucapião que lhe couber (art. 60, § 3º Lei 11.977, revogado).

Apesar de o sistema normativo brasileiro, até àquele momento, emanar do Poder Judiciário a competência para resoluções das questões que envolvem o direito à propriedade, e o faz justamente por afetar o foco mais relevante dos direitos individuais privados,<sup>69</sup> a Lei 11.977/09 concebeu uma novidade capaz de provocar muita disputa e discussão no mundo jurídico.

A usucapião administrativa prescinde de qualquer intervenção judicial, mas tem requisitos objetivos e necessários à aquisição da posse, legitimando a Administração Pública, mediante impulso próprio, ou terceiros interessados, a, através da demarcação e da legitimação de posse – instrumentos voltados à outorga da titulação dominial – requererem a declaração do seu direito de propriedade.

O procedimento de legitimação da posse não conferia propriedade imediata para o possuidor, pois o requerimento para a concessão desse direito real só podia ser realizado após cinco anos do registro do título de posse concedido pelo poder público, conforme artigo 60 da Lei 11.977/09.

Os requisitos para a legitimação da posse eram bem fundamentados pelos artigos do capítulo urbano da constituição de 1988, definindo critérios objetivos que não abrem espaço a lesão de direitos sobre a posse a ser legitimada, buscando assegurar ao detentor da posse um procedimento legítimo de alcance do direito à moradia e a cidade.

A legitimação da posse é, até hoje, um instrumento de regularização fundiária aplicável somente às terras particulares. Foram mantidos praticamente os mesmos moldes da legitimação da posse na Lei 13.465/17, art. 25, *caput*:

Instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de

---

<sup>69</sup> SALLES, Venício. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. **Central de Notícias dos registradores**, [S.L.], ago. 2008. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

O Poder Público reconhece a ocupação do imóvel por determinado tempo por indivíduos que não são concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural e não foram beneficiários de mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, conferindo-lhes título de legitimação de posse, para registro no Cartório de Imóveis, não havendo cobrança de custas e emolumentos no caso da Reurb-S (art. 11, §1º, III, Lei 13.465/17).<sup>70</sup>

A legitimação da posse, portanto, desde a sua criação não importa em transferência de propriedade, mas em reconhecimento da posse para fins de moradia, podendo trazer consequências para a aquisição do domínio através das diversas modalidades de usucapião. A exigência procedimental e temporal, que sem dúvida trazem segurança a legitimidade de obtenção do domínio, são requisitos muito mais maleáveis ou até mesmo dispensáveis para o procedimento de legitimação fundiária.

Apesar da segurança jurídica trazida pela legitimação da posse, após a criação da legitimação fundiária e as facilidades trazidas por esse instituto, como veremos mais adiante, esse parece um mecanismo que ficará em segundo plano.

---

<sup>70</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização fundiária urbana: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cartilhas/2017%20%20cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

## 4 A REFORMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PELA LEI 13.465/17

Com o pretexto da necessidade de desburocratização do procedimento de obtenção de propriedade, em 19 de julho de 2016, o ministro das Cidades, Bruno Araújo, publicou uma portaria que institui o Grupo de Trabalho denominado “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária” – (GTRPNRF), para discutir e reformar a política de regularização fundiária, em âmbitos urbano e rural. Conforme artigo 9º da Lei 13.465, a “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes...”<sup>71</sup> está entre os principais objetivos da reforma ocorrida na legislação que regulamenta a regularização fundiária no Brasil, com a intenção de dar maior ênfase à função social da terra, seja ela pública ou privada.<sup>72</sup>

O foco principal do trabalho do grupo era a discussão do Capítulo III da Lei Federal, do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), que dispõe sobre a regularização fundiária em áreas urbanas. As significativas modificações se concentraram nesses dispositivos, culminando na revogação do Capítulo III inteiro, trazendo novos institutos e reformulando antigos conceitos sob a justificativa de otimização da regularização fundiária no Brasil. Do ponto de vista legislativo as modificações se deram pela edição da Medida Provisória 759, posteriormente convertida na Lei 13.465.

### 4.1 CONTEXTO E PROPOSTA NORMATIVA DA REFORMA

Sancionada por Michel Temer em julho deste ano, a Lei 13.465 modificou muitos textos que abordavam o tema, como bem resume o trecho retirado de uma publicação feita pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil:

---

<sup>71</sup> BRASIL. LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)> Acesso em: 25 ago. 2017.

<sup>72</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ministro das cidades assina portaria que institui grupo de trabalho para definir parâmetros para a política nacional de regularização fundiária.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/4362-ministro-das-cidades-assina-portaria-que-institui-grupo-de-trabalho-para-definir-parametros-para-a-politica-nacional-de-regularizacaofundiaria>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

No que diz respeito à regularização fundiária urbana, modifica nove leis: 6.015/1973 (Registro de Imóveis), 8.666/1993 (Licitações), 9.636/1998 (Administração do Patrimônio da União), MP 2.220/2011 (Concessão Especial para fins de moradia), 11.977/2009 (Minha Casa Minha Vida), 12.651/2012 (Código Florestal), 13.240/2015 (Alienação de imóveis da União), 13.139/2015 (Parcelamento de Dívidas com a União) e Decreto-Lei 2.398/1987. E ainda contradiz o Estatuto da Cidade (10.257/2001) e a Lei do Parcelamento do Uso do Solo Urbano (6.766/1969).<sup>73</sup>

A legislação urbana brasileira é relativamente recente, mas tem forte iniciativa popular na sua história. O capítulo da Constituição Federal “Da Política Urbana” nasce da articulação popular, o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta esse capítulo, também nasce do debate e formulação popular, a partir de situações e necessidades concretas da população.<sup>74</sup> Os regimes jurídicos modificados, que vigoram há anos, sofreram intervenções por meio de uma lei promulgada após a conversão da Medida Provisória 759/16, publicada em 22 de dezembro de 2016, sob o pretexto de relevância e urgência. Deste modo, sem discussão pública e com rápida tramitação, o regime de regularização fundiária do Brasil foi modificado, revogando e substituindo dispositivos legais que prescindem de uma explicação complementar para sua aplicação e conferindo desmedida discricionariedade ao poder Executivo, principalmente na esfera municipal, que se torna personagem ativo em muitos dos procedimentos modificados.

Enquanto a lei do Programa Minha Casa Minha Vida se baseava em um tripé: Regularização fundiária, urbanística e socioambiental, com os objetivos se comunicando em prol da cidade e da população como um todo, não apenas para a questão da titulação. Os dispositivos da Lei 13.465/17 são carentes de aprofundamento e têm redação imprecisa, supervalorizando a parte documental e cartorial do imóvel, sem preocupação com o resultado disso na prática. Com isso, não quer dizer que se deve negligenciar a titulação, mas ela não é um fim em si mesmo, ela deve ser a coroação de um processo legítimo de retomada do

---

<sup>73</sup> CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MINAS GERAIS. **Os 10 pontos mais polêmicos da mp da regularização fundiária urbana: medida provisória 759/2016, mp da regularização fundiária, paralisa todo processo da regularização fundiária em andamento no país há anos.** Disponível em: <<http://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>74</sup> TONELLA, Celene. **Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n1/03.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2017.



território.<sup>75</sup>

Por falta de técnica legislativa e pela sua redação confusa o texto da Lei 13.465 torna questionável sua eficiência prática, deixando muitos assuntos para posterior regulamentação pelo Poder Executivo Municipal, dificultando a sua aplicação imediata. Ao mesmo tempo que é atribuída responsabilidade ao município para legislar sobre assuntos não esgotados pela lei, o seu texto, expressamente, autoriza a utilização da legislação, sem qualquer regulamento local para preencher as lacunas deixadas: “Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana” (art. 28, Parágrafo Único, Lei 13.465).

Como bem caracterizou Patryck Araujo Carvalho, Arquiteto e Urbanista, especialista em regularização fundiária e ex - Secretário-adjunto da Secretaria do Patrimônio da União em um fórum online promovido pela comissão de Desenvolvimento Urbano para a discussão sobre os impactos da nova lei na Regularização Fundiária: “Essa lei trata de regularização, mas não é de regularização.”<sup>76</sup>

## 4.2 OS NOVOS PARÂMETROS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A “Reurb” é a nova denominação para regularização fundiária urbana, anteriormente tratada pela Lei 11.977. Em síntese, o conceito geral trazido para esse instituto pelo 9º artigo da Lei 13.465: “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Há dois novos tipos de regularização fundiária que substituem os conceitos de Regularização de Interesse Social e Regularização Fundiária de Interesse Específico, criados pela Lei 11.977. Os parâmetros para definição de áreas aptas a regularização urbana foram modificados, não apenas renomeados. A “Reurb” de

---

<sup>75</sup> E-DEMOCRACIA. Fórum 2: regularização fundiária urbana: debate sobre a regularização fundiária urbana. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/338>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

interesse social (Reurb-S), inaugurada pela Lei 13.465, se destina aos núcleos urbanos informais consolidados ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 13, I, Lei 13.465), o poder aquisitivo dos moradores do núcleo urbano passa a ser o único fator que influencia na adequação da área como passível ou não de “Reurb-S”.

Essa classificação, porém, como a própria Lei 13.465 prevê no seu art. 13, § 5º, tem apenas um objetivo:

[...] visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

A Regularização Fundiária de Interesse Específico não foi muito modificada pela Reurb-E, pois trata-se, ainda, de uma classificação residual, aplicável aos núcleos urbanos informais habitados por população não considerada de baixa renda, portanto os núcleos não abarcados pela Reurb-S, serão objeto da Reurb-E.

Em ambas as hipóteses de “Reurb” a sua classificação será declarada por ato discricionário do Poder Executivo municipal, sem que haja, pela lei, maiores esclarecimentos e parâmetros para que seja feita a devida caracterização.

#### 4.3 CRÍTICAS GERAIS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A não vinculação a outras sinalizações, como localidade (as ZEIS<sup>77</sup> passam a ser usadas de forma facultativa na nova lei, conforme art. 18 § 2º, Lei 13.465), ao tamanho do lote ou a um tempo mínimo de posse, faz com que as necessidades da população fiquem a critério do prefeito e os integrantes da gestão do município que

---

<sup>77</sup> Sigla para Zona Especial de Interesse Social, que tinha a seguinte definição no art. 47, V, da Lei nº 11.977/09: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. Com a alteração legislativa, basta a demarcação do núcleo urbano como de interesse social, independentemente de estar localizado em ZEIS. De qualquer forma, a ZEIS continua sendo importante instrumento urbanístico e, naqueles municípios em que houver planejamento efetivo, é provável que os núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda continuem fazendo parte de ZEIS ou que pelo menos este instrumento seja utilizado para áreas ainda não ocupadas.

podem, inclusive, custear projeto e obras da Reurb-E, para cobrar depois aos beneficiários.

Esse tipo de discricionariedade conferida ao poder executivo municipal facilita fraude e a obtenção de benefícios particulares. Os grupos sociais com maior poder de pressão e influência política, que geralmente não são aqueles que mais precisam, podem se beneficiar facilmente a partir disso, principalmente em se tratando da Reurb-E, em prejuízo aos setores sociais de fato necessitados.

É preocupante identificar, ainda, que a legitimação fundiária se limite a tratar dos núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, conforme artigo 23 da Lei 13.465. É utilizada como marco limite para a criação dos núcleos urbanos passíveis de regularização à data de publicação da medida provisória que resultou na lei.

A Lei 13.465 diz ser de responsabilidade dos municípios “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais” (art. 10, X, Lei 13.465). Acontece que a facilitação de obtenção da propriedade através da posse parece incentivar a criação de núcleos como estes, principalmente devido à facilitação temporal, aliada ao fato de que a lei garante a permanência do núcleo informal no imóvel a partir do requerimento do pedido de instauração da Reurb, conforme art. 31, § 8º.

Sendo assim, até mesmo os núcleos que não atendem aos requisitos da Reurb poderão garantir um tempo de posse, até que seja processado o requerimento. A lei, portanto, admite a necessidade de deter a expansão das “cidades informais”, mas apenas delega essa responsabilidade aos Municípios e, em contraponto, oferece instrumentos que dificultam a prevenção da expansão.

A nova lei ignora o fato de que as cidades crescem, geralmente desordenadamente, ao longo do tempo sob responsabilidade do Município. Não existem medidas futuras para núcleos posteriores à data fixada. Os seus instrumentos não poderão ser utilizados para regular novos empreendimentos. Para tanto deverão ser aplicadas as legislações já existentes, Lei nº 6.766/79 (parcelamento do solo) e na Lei nº 4.591/64 (condomínio edilício), cotando com a fiscalização contundente do Estado, para que a regularização de núcleos informais não se eternize e se apresente como uma alternativa para quem quiser usar este

mecanismo de má fé.

### 4.3.1 Os Impactos Urbanísticos

O artigo 11 da Lei 13.465 traz três especificações para núcleos urbanos objetos da Reurb de que se trata a lei:

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

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

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

No Brasil, há uma gama de conceitos e metodologias relacionadas à exposição de dados populacionais e à gestão de políticas públicas. A expressão “assentamentos precários” (ou “*slum*”, como são conhecidos internacionalmente) foi adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH), implementada em 2004 pelo Ministério das Cidades, para caracterizar o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda no Brasil. Este é um identificador nacional e internacionalmente, como é o caso do UN-Habitat, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos que é a agência da ONU que busca promover o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável dos assentamentos humanos, que também utiliza o termo para a definição dos espaços urbanos irregulares, conforme trecho retirado da Revista Brasileira de Gestão Urbana<sup>78</sup>:

[...] *slum* denomina vários tipos de assentamentos precários que, em pouco tempo, se transformaram na mais visível manifestação da pobreza urbana

---

<sup>78</sup> FILHO, Alfredo Pereira De Queiroz. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

dos países em desenvolvimento. Seus domicílios devem combinar algumas das seguintes privações:

Acesso inadequado à água potável. O mínimo é de 20 litros/pessoa/dia, a um preço acessível (menos de 10% do rendimento total da família) e disponível sem exigir esforço extremo da família (menos de uma hora por dia).

Acesso inapropriado ao saneamento e outras infraestruturas. Ausência de ligação direta à rede pública de esgoto, conexão com fossa séptica, sistema de descarga e ventilação apropriada ao sanitário.

Baixa qualidade estrutural do domicílio. A casa só pode ser considerada durável se: for construída em um terreno em que não haja risco e tiver uma estrutura permanente e adequada para proteger seus habitantes dos extremos climáticos, como chuva, calor, frio e umidade.

Superpopulação: mais do que três pessoas por quarto (4m<sup>2</sup>).

Status de insegurança residencial. Ausência de proteção do Estado contra despejos ilegais arbitrários.<sup>79</sup>

Apesar da legislação anterior (Lei 11.977/09) utilizar o termo “assentamento (irregulares e informais)” para definir área fora da conformidade da legislação urbana, de acordo com os conceitos trazidos anteriormente e conhecidos internacionalmente, a Lei que reformou a Regularização Fundiária o substituiu por “núcleo urbano informal”. O emprego deste termo se dá de forma muito mais abrangente, permitindo, inclusive, que as áreas rurais sejam regularizadas como urbanas, pela simples caracterização visual do imóvel, como se extrai do art. 11, I, da Lei 13.465.

Amplia-se o perímetro urbano sem que haja o projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade (art. 42-B, Lei 10.257) e sem levar em consideração a estipulação municipal a respeito da separação das áreas rurais e urbanas. A possibilidade de ampliação do tecido urbano das cidades de forma simplificada, desrespeitando o estatuto da cidade e o projeto municipal específico, legislação que estabelece regras para caracterização do perímetro urbano, traz consequências para o funcionamento, ordenamento, orçamento do Município.

O emprego de diferentes termos vai além da simples nomenclatura, mas a sua definição deixa a desejar mais uma vez, pois elenca de forma genérica as características dos núcleos urbanos: informais e informais consolidados, usando

---

<sup>79</sup> FILHO, Alfredo Pereira De Queiroz. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

características como “não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes” e oferecendo ao município o poder de estabelecer as circunstâncias que os caracterizam, bem como dispensar outros parâmetros, conforme art. 11, § 1º, Lei 13.465:

§1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios.

As tipologias urbanas e rurais e suas diferenças não são levadas em consideração pela legislação, sendo necessário muito cuidado com essa transformação imediata de área rural em urbana. Pensar no mesmo procedimento para regularização de áreas urbanas e rurais, sem atentar para a distância física, por exemplo, dificulta e até inviabiliza a fruição dos serviços públicos disponíveis para a área urbana, não atendendo aos problemas de inserção social dos membros dessas comunidades rurais legitimadas, por exemplo. A simples titulação ou realização de obras de infraestrutura não serão suficientes, tratar os diferentes de forma igual, sem a aplicação de políticas públicas para diminuir a disparidade entre os núcleos que compõe a cidade não constrói uma cidade mais justa e mais igualitária, proposta pela lei.

As modificações dão margem para que seja valorizada determinada área rural e mudança de hectare em metros, por exemplo, por movimentação do Município, sem que isso lhe traga retorno positivo, mas o dispêndio de verbas para a implantação de infraestrutura, sem o planejamento necessário a uma ampliação da capacidade municipal, colocando a qualidade de vida nas cidades em situação de risco.

Os Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação do Solo e as demais legislações urbanísticas dos municípios são afetadas pelas mudanças promovidas pela Lei 13.465, ferindo a competência municipal, conferida pela Constituição, de gestão do seu território e áreas públicas. Há, ainda, afrontamento às Normas Gerais de Direito Tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando estabelece a isenção de impostos como o IPTU e da ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Imóveis), que são de competência dos municípios, conforme artigo 156, I e II da Constituição Federal de 1988.

A valorização da documentação em detrimento da preocupação com a

estrutura desses novos núcleos urbanos é refletida, também, pela falta de abordagem sobre o estado dessas construções legitimadas. Não há exigência de um responsável técnico para avaliar a estrutura das casas, de licenciamento e habite-se que garantam a solidez dessas construções, ignorando o fato de que a maioria delas foi construída de forma precária e sem qualquer embasamento técnico, colocando em perigo a vida de diversas famílias.

Sendo um dos objetivos da regularização a integração da “cidade informal” à “cidade formal”, ela não pode ser realizada de maneira dissociada do planejamento urbano como um todo, para atender ao art. 182 da Constituição Federal, que aponta a necessidade de socorrer às funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

## 5 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A legitimação fundiária é um novo instrumento de regularização fundiária criado pela Lei 13.465, somado à legitimação da posse, que não há correspondência com qualquer dispositivo sobre regularização fundiária da lei revogada. Ela é assim conceituada pelo artigo 23 da Lei 13.465:

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.

Conforme Seção III, Capítulo 2 (que trata dos instrumentos da Reurb) da Lei 13.465, a legitimação fundiária a ser realizada na Reurb-S, deverá o beneficiário atender aos três requisitos abaixo:

- 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.

Estando o indivíduo inserido em um Núcleo Urbano Informal Consolidado, sendo identificado pelo município como pessoa de baixa renda (requisito da Reurb-S) e atendendo às características acima, terá o ocupante de área urbana ou rural, mas com destinação urbana, direito a adquirir unidade imobiliária que exerce a posse, 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.

Trazendo a questão temporal envolvida na Regularização Fundiária Urbana, identifica-se que a legitimação fundiária restringe a regulamentação dos núcleos informais urbanos consolidados até 22 de dezembro de 2016, data de publicação da medida provisória que resultou na Lei 13.465. Acontece que esse marco temporal deixa de tratar de consolidações futuras que podem vir a ocorrer, bem como prestigia as ocupações clandestinas, sem estabelecer, qualquer período mínimo de ocupação.



## 5.1 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA EM IMÓVEIS PÚBLICOS

A legitimação fundiária trata dos imóveis públicos como os particulares, pois permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, reconheçam o direito de propriedade aos ocupantes de áreas públicas, através do procedimento de regularização fundiária, conforme artigo 23, § 4º, Lei 13.465.

Essa permissão institui um procedimento que não se preocupa com a natureza da posse, não leva em consideração o tempo de posse ininterrupta e ignora o procedimento de desafetação necessário para a transferência de bem público, que inclusive não pode ser objeto de qualquer tipo de usucapião, é o que diz o artigo 191, parágrafo único, CF/88.

Para as ocupações em áreas públicas há muitos outros mecanismos de regularização, como a concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220/2001, modificado pela Lei 13.465), concessão de direito real de uso (Lei nº 11.481/2007 e Lei nº 11.952/2009), a legitimação de posse de terras devolutas (Lei nº 6.383/76) e titulação de posse, nos imóveis em que houve desapropriação de interesse social para fins de regularização (Lei nº 9.785/1999), contudo, com a legitimação fundiária, o ente público proprietário da terra decidirá de forma discricionária a forma de titulação a ser conferida ao beneficiário, podendo se valer inclusive da concessão do direito real de propriedade de forma originária.<sup>80</sup>

Entendo que a facilitação procedimental não é a melhor forma de dar acesso às terras públicas, ou a qualquer tipo de terra que tenha um proprietário. É mais fácil entender que o ente, sendo detentor do domínio, escolhe por ato discricionário dar o imóvel, pois ele é titular do direito. Por outro lado, essa discricionariedade deverá estar, obviamente, pautada no interesse público, por se tratar de bem pertencente ao patrimônio Público, um bem que deve atender ao interesse social.

Nesse caso, o termo “ato discricionário” dá uma margem de escolha para o poder público que não deveria ser oferecida, pois deveria ser vinculada de forma

---

<sup>80</sup> MACEDO, PAOLA DE CASTRO RIBEIRO. **O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** ARISP JUS, São Paulo, p. 15-30, mai. 2017. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 07 set. 2017.

cuidadosamente especificada em lei. Isso porque o ato do Estado sacrifica o uso de patrimônio público em benefício de um particular; assim, para que não haja desvio da real função social da propriedade ou abuso de poder, o interesse público deve estar intimamente ligado a essa discricionariedade.

## 5.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM IMÓVEIS PARTICULARES

A proposta de regularização fundiária, quando se tratando de propriedade particular, no entanto, parece fazer nascer não só uma nova forma de obtenção originária de um direito real de propriedade, mas um novo tipo de desapropriação. Isso porque a lei se limita a caracterizá-la como uma forma de aquisição originária, mas na prática há transferência de titularidade do imóvel, pois existe um proprietário que perde o seu direito a propriedade.

Enquanto a legitimação da posse, exige tempo mínimo de 5 anos de posse mansa e pacífica, para que haja a legitimidade da conversão do direito presente no título registrado em direito de propriedade, a legitimação fundiária não exige precisamente um lapso temporal, a não ser aquele definido como data limite para a criação do núcleo urbano informal consolidado, muito menos se discute a forma de obtenção da posse ou a sua natureza.

A concessão de direito real para imóveis particulares é inconstitucional, tendo em vista que a Constituição Federal prevê a proteção ao direito à propriedade (art. 5º, inciso XXII da CF), ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Assim, não pode o Poder Público, por ato discricionário, privar alguém de bem imóvel, sem a devida indenização, principalmente sem um critério temporal que justifique a aquisição por usucapião.

Apesar da propriedade privada servir ao interesse público, ela deve ser atendida sem que seja esvaziado o direito subjetivo intrínseco à propriedade. Principalmente porque, para o exercício dessa garantia já há instrumentos muito seguros e que garantem a aquisição da propriedade de forma.

### 5.2.1 A Legitimação Fundiária como Forma de Desapropriação

A expropriação, perda da propriedade por ato do poder público se aplica para casos específicos e taxativos, conforme explanação feita nos capítulos iniciais. Quando se trata da legitimação fundiária na propriedade privada, há intervenção incisiva do Estado nesse âmbito, podendo, conferir a propriedade de um imóvel particular a um terceiro possuidor, sem que se utilize da usucapião, tampouco da desapropriação ou nos requisitos nela presentes.

A lei 13.465/17, no âmbito da Reurb-S, vincula a legitimação fundiária, indiretamente, ao cumprimento da função social da propriedade. acontece que ao designar esse instrumento para conversão da posse em propriedade, ela deixa de justificar a perda da propriedade pelo proprietário da terra. Mesmo que seja possível cogitar a aplicação desse direito constitucional, uma lei ordinária não tem o condão de estabelecer novos procedimentos para forçar o cumprimento da função social, como um novo tipo de desapropriação em que o bem é transferido diretamente ao particular de forma originária, com a condução feita pelo por um ente estatal, conforme artigo 23:

§ 2o Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Ela sequer trata da perda da propriedade pelo particular titular do domínio do imóvel ou dá fundamento para essa aquisição do direito real de forma originária, apenas exige que a posse atenda aos requisitos da Reurb, muitos deles classificados de forma discricionária pelo Município. Através de dois breves artigos é explicada a parte singular da Legitimação Fundiária.

A aquisição originária pressupõe que o histórico de propriedade se inicia com o novo adquirente, por isso a isenção de vícios anteriormente atrelados a coisa. Apesar de tal classificação apresentar controvérsia no que se tratando de Usucapião, o procedimento de legitimação fundiária não pode ser nivelado por ele, tendo em vista o respaldo legislativo e constitucional da Usucapião (art. 1.238, 1240, 1.242, CC, art. 183, CF, arts. 9º e 10, Lei 10.257/01). Um instrumento de regularização fundiária que visa a titularização de imóveis, em detrimento da

necessidade de ocupação temporal relevante não merece ser tido como forma de aquisição originária, fazendo com que quem perdeu a propriedade não tenha nenhum direito de crédito tem contra o novo proprietário do bem ou contra o estado que conduz esse procedimento.

Não há na legislação a discriminação do fator temporal da posse, utilizado pela usucapião, não há a indenização justa prevista pelas hipóteses de desapropriação ou, ainda, não há ato ilícito que fundamente a perda da propriedade pelo particular, fazendo com que ele arque com os ônus regularização fundiária proposta pela lei e conduzida pelo Estado, sem qualquer indenização.

O interesse social não pode ser o único embasamento para a realização da legitimação fundiária, principalmente porque há um tipo de desapropriação específica (art. 182, § 4º, CF) para imóveis urbanos que não atendem à função social da propriedade, um instrumento constitucional, que pressupõe requisitos e etapas que não podem ser substituídos por uma lei que, claramente, valoriza a titularização do direito de propriedade em detrimento do devido processo legal e o atendimento a garantias constitucionais basilares.

#### *5.2.1.1 O Descumprimento Da Desapropriação De Imóvel Urbano Prevista Na Constituição Federal*

A desapropriação de imóvel urbano que não cumpre sua função social é regulada pela Constituição Federal, pelo art. 182, § 4º, III:

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

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

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

A utilização desse instrumento não é feita de forma direta, nem transfere a propriedade para um particular para outro de maneira negligente como faz a Lei

13.465/17 através da legitimação fundiária. É necessário que o Município possua plano diretor com as diretrizes urbanas, devendo elaborar lei específica determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias das áreas (conforme art. 5º do Estatuto da Cidade).

Identificada a subutilização do imóvel, o Município deverá notificar o proprietário das exigências da lei municipal, bem como proceder com a averbação dessa notificação na matrícula do imóvel, para conferir publicidade ao que vem sendo feito (art. 5º, § 2º, Lei 10.257) assim como no procedimento de legitimação da posse.

Caso o proprietário descumpra os termos e o prazo fixado na lei municipal, será aplicado o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, ou seja, fixará alíquotas maiores e crescentes (art. 5º, § 2º, Lei 10.257). Após cinco anos de aplicação, poderá o Município desapropriar a área irregular, mediante indenização paga com títulos da dívida pública (art. 7º, Lei 10.257).

A desapropriação implica na incorporação do bem particular pelo patrimônio público, para que a partir disso a administração pública decida o que fazer com o bem desapropriado. O pagamento da indenização é justo, tendo em vista a garantia do direito à propriedade e, ainda, diante da impossibilidade de o proprietário arcar com ônus de uma ação que é de responsabilidade do Estado.

A legitimação fundiária, no entanto, é feita mediante ato discricionário do Poder Público, desapropria um imóvel particular, convertendo posse em propriedade sem requisitos legais relevantes. Não há, pelo instituto criado, procedimento legítimo que traga segurança jurídica para a aquisição/perda de um direito tão importante que é o de propriedade.

### 5.3 OUTRAS ABORDAGENS SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Uma cartilha criada pelo Ministério Público de São Paulo<sup>81</sup>, de quando a Lei ainda estava no estágio de Medida provisória, propõe uma possível leitura para a

---

<sup>81</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização fundiária urbana: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cartilhas/2017%20cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia1ria.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

aplicação da legitimação fundiária na seara dos imóveis particulares, tratando essa hipótese de forma residual, apenas nos casos em que o possuidor do imóvel não possuir condições de registrar o título, mesmo que irregular, que possui (contratos de alienação ou mesmo título de legitimação da posse) poderá o Poder Público, observando o interesse social, analisando detidamente o caso, e uma vez convencido da legitimidade da posse, outorgar o título de propriedade por meio da legitimação fundiária.

Acontece que o texto da lei estabelece critérios abrangentes que podem amparar outras centenas de situações de posse clandestinas que poderão se prolongar no tempo, tendo em vista a falta de especificação da natureza necessária ao enquadramento na regularização fundiária urbana e, mais ainda, diante da proteção conferida pela Lei 13.465 a partir do requerimento de regularização fundiária.

A aquisição de propriedade feita pelo livre convencimento do Município ou ente estatal responsável pela transação coloca em risco a proteção à propriedade assegurada pela Constituição Federal, sendo facilmente manipulada já que não tem critérios específicos para e depende apenas da declaração municipal de que aquela área é objeto da Reurb. Somado a isso, há a transmissão do ônus da regularização fundiária para o particular, que perde o seu patrimônio para um terceiro, sem qualquer indenização ou procedimento legítimo de perda da propriedade.

O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou, em 31 de agosto de 2017, no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5771) impugnando todo o texto da Lei 13.465/2017. Além da alegação de inconstitucionalidade devido a ausência dos requisitos de urgência e relevância para a conversão da Medida Provisória 759/2016 em lei, conforme requer o art. 62 da CC/88, a Ação Direta de Inconstitucionalidade a maioria dos temas tratados nesse trabalho.

A incoerência que admite edição de medida legislativa extraordinária pelo Presidente da República que modifica mais de uma dezena de textos de leis ordinárias, vigentes por muito tempo, aprovadas pelo Congresso Nacional também é um argumento utilizado na ação, criticando, principalmente, a falta de contribuição popular na edição da Lei 13.465.

A fixação de uma data como marco temporal limite para consolidação de um núcleo urbano informal para que se encaixe na possibilidade de Regularização Urbana, sem que se exija um tempo mínimo de ocupação é mais um dos argumentos em comum com o presente trabalho, criticando, ainda, a possibilidade de utilização de legitimação fundiária para aquisição de terras públicas.

Em linhas gerais, a ADI considera que a lei vai de encontro a preceitos constitucionais e legais (Estatuto da Terra, a Lei 4.504, e Estatuto da Cidade, especialmente) promovendo retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 2º, item 147), por exemplo.

## 6 CONCLUSÃO

Diante da situação dos imóveis informais no Brasil e o desenvolvimento desproporcional e desordenado das cidades, o presente trabalho permitiu a análise da regularização fundiária do Brasil, com foco na área urbana, analisando os instrumentos novos e a modificação dos antigos, demonstrando como foi feita a transição da legislação referente a regularização fundiária com o advento da lei 13.465/17.

Através da comparação entre a forma como a propriedade é tratada na legitimação fundiária, na desapropriação, na usucapião e até mesmo pelas teorias modernas, demonstrou-se que apesar da aproximação entre esses procedimentos, o novo instituto da legitimação fundiária aparece carente de fundamentação legal para legitimar a obtenção da propriedade, seja de bem particular ou público.

É possível observar, ainda, que o instituto modifica tantas outras legislações e afeta outras tantas áreas do conhecimento que o caráter de urgência através do qual foi instituído prejudica ainda mais a sua justificação, tendo em vista que o assunto regularização fundiária era muito bem amparado pela lei 11.977 e deveria ter sido objeto de exaustivas discussões, com especialistas urbanistas, especialistas do direito urbano e registral, bem como da sociedade, que é a grande interessada no assunto.

A legitimação fundiária não se preocupou com os efeitos dúplices que o seu procedimento gera, considerando apenas o sujeito que adquire a propriedade. Se preocupou com a questão documental e burocrática das propriedades, em detrimento das disposições físicas das cidades. Inaugurou uma forma de transferência de propriedade do patrimônio público, sem falar em desafetação ou na modalidade de alienação, imprescindível para que o poder público não seja prejudicado.

O que se pôde inferir através das pesquisas é que muitas das medidas tomadas podem girar, supostamente, em torno de interesses políticos, principalmente pelo fato de que as áreas em questão não se tratam apenas de áreas que residem populações de baixa renda.

Essa legislação é, hoje, objeto de muita discussão e espera-se que os regulamentos necessários para a sua aplicação não sirva para burlar os conceitos



de propriedade protegidos pela Constituição Federal, bem como a função social da propriedade. Apesar de já ter sido sancionada e estar em vigência há aproximadamente três meses, ainda há tempo para discutir e reformular o que é difícil de ser assimilado pelo ordenamento brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/865/RIL158\\_2\\_20.pdf?sequence=4](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/865/RIL158_2_20.pdf?sequence=4)> Acesso em: 27 ago. 2017.

BEVILÁQUA, Clóvis. Direito civil: Direito das coisas, v.1. **Brasília: História do Direito Brasileiro**, 2003.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)> Acesso em: 25 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Regularização Fundiária Urbana: Como Aplicar a Lei Federal Nº 11.977/2009**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. 56p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/4362-ministro-das-cidades-assina-portaria-que-institui-grupo-de-trabalho-para-definir-parametros-para-a-politica-nacional-de-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil. Parte Geral**. Volume 1. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2012.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Entidades denunciam inconstitucionalidade da mp da regularização fundiária**. Fev., 2017. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/entidades-denunciam-inconstitucionalidade-e-ilegalidade-da-mp-da-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MINAS GERAIS. **Os 10 pontos mais polêmicos da mp da regularização fundiária urbana: medida provisória 759/2016, mp da regularização fundiária, paralisa todo processo da regularização fundiária em andamento no país há anos**. Abr., 2017. Disponível em: <<http://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Lei da desapropriação: Constituição de 1988 e Leis Ordinárias**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. **Direito das Coisas**, v. 4. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

E-DEMOCRACIA. Regularização fundiária urbana: debate sobre a regularização fundiária urbana. **Fórum 2**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/338>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

FIGUEIREDO, SILVIO. **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. Brasília. 31 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf> > Acesso em: 20 ago. 2017.

FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forenses, 2008.

IHERING, Rudolf von. **O Fundamento dos Interditos Possessórios**. 1ª ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Laemmert & C. Editores, 1900.

MACIEL, José Fábio Rodriguel. Ordenações filipinas- considerável influência no direito brasileiro. *Jornal Carta Forense*, set. 2006. Disponível em: <<http://www.carteforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>>. Acesso em: 02 set. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização fundiária urbana**: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cartilhas/2017%20%20cartilha%20regulariza%c3%a7%c3%a3o%20fundi%c3%a1ria.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, v. 4: Direito das coisas**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil, v. 4.** Atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 25. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017. p. 222.

ROCHA, Olavo Acyr Lima. AS ORDENAÇÕES FILIPINAS E O DIREITO AGRÁRIO. **Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 95, 2000. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67455/70065>>. Acesso em: 02 set. 2017.

REZENDE, Astolpho. **A posse e sua proteção.** 2ª edição. São Paulo, 2000.

SALLES, Venício. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. **Central de Notícias dos registradores**, [S.L], ago. 2008. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

SANTOS. Carvalho. **Verbete Alienação, em Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, ed. cit., vol. 3, p. 188.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. Ed. São Paulo: Medalheiros Editores, 2008.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna:** um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.