

Regularização fundiária urbana

Identificação:

Grande área do CNPq.: Ciências Sociais Aplicadas.
Área do CNPq: Direito.
Título do Projeto: O direito civil na pós-modernidade jurídica.
Professor Orientador: Lucas Abreu Barroso.
Estudante PIBIC/PIVIC: Michele Loyola

Resumo: Na sociedade pós-moderna, valoriza-se juridicamente a dignidade da pessoa humana como um dos princípios basilares do ordenamento jurídico, além de direitos fundamentais como o direito à cidade e o direito à moradia. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 e textos legais posteriores traduzem a importante missão de promover a função social da propriedade e a garantia de uma vida digna, refletindo a mudança de paradigma adotada hodiernamente. Percebia-se, entretanto, duas décadas depois de sua vigência, que muitos de seus dispositivos ainda não se aplicavam à realidade brasileira. Em vista disso, em 2009 promulgou-se a Lei n 11.977, a qual esta pesquisa objetivou evidenciar, tratando mais especificamente do instituto da “regularização fundiária de interesse social”, a Lei, contudo, fora revogada pela Medida Provisória n 579 de 22 de dezembro de 2016, que em 11 de julho de 2017 foi convertida na Lei n 13.465. De modo que o presente trabalho, com o escopo de continuar a abordar o tema da regularização fundiária urbana, apresenta neste relatório final um paralelo entre o texto revogado e as mudanças trazidas pela nova lei.

Palavras chave: Direito à moradia; Lei n 11.977/2009; Regularização fundiária urbana; Medida Provisória n 759; Lei n 13.465/2017.

1 – Introdução

O direito à moradia (habitação) é apresentado formalmente pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948.

[...] todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹

E, a partir de então, passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos tratados e documentos internacionais, destacando-se, entre estes, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, também ratificado e incorporado ao direito interno brasileiro.²

Esse tratado, em seu artigo 11 estabelece que:

[...] os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Genebra, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

² SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista dos Tribunais Online*, São Paulo, 2011. p. 5.

Apesar da importância que o direito à moradia foi ganhando nos tratados internacionais, ficou implícito na Constituição Federal de 1988 (CF) até o ano de 2000, quando da inclusão realizada via Emenda Constitucional 26, no art. 6º.

A inclusão do referido direito no rol de direitos sociais presentes no artigo 6º da Carta de 1988³ se mostra importante, pois colocou o direito à moradia em evidência no ordenamento jurídico pátrio, apresentando-o como direito fundamental de segunda geração.⁴ Tornando-se, portanto, constitucionalmente exigível que o Estado exerça o dever de atuar em busca da efetivação do direito social de moradia nos grupos sociais.⁵

Ademais, é necessário ressaltar que esse direito fundamental, que decorre do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF)⁶, não diz respeito ao mero direito de possuir um teto para morar, é direito que engloba muitos aspectos e necessita de políticas públicas voltadas exclusivamente a efetivá-lo.

Nesse sentido escreve Marco Aurélio Bezerra Melo, ao tratar do tema “legitimação de posse”:

[...] a moradia é o mínimo que uma pessoa deve exercer para subsistir dignamente por intermédio de um local privado para o exercício das faculdades de comunhão com a família, procriação, repouso, prazer, segurança, higiene, lazer, dentre outras. A proteção desse direito, a par de variadas funções dos direitos fundamentais sociais, exige um comportamento positivo do Estado, o que não o exime da função inibitória no sentido de não atentar contra o direito de moradia de seus cidadãos.⁷

Para tanto, o legislador pátrio, à luz da Constituição atual, com o escopo de efetivar o direito em questão, introduziu no ordenamento jurídico os institutos da concessão de direito real de uso, uso especial para fins de moradia, bem como o Estatuto da Cidade” (Lei 10.257/2001 – que ampliou a possibilidade de reconhecimento de áreas já ocupadas por população de baixa renda, diminuiu os prazos para usucapião e tratou da usucapião coletiva).⁸

Nessa perspectiva também é o Código Civil de 2002, o qual preceitua uma visão de propriedade muito mais ampla que a apresentada no Código Civil de 1916, de modo que atualmente a propriedade privada urbana deve preceituar a realização da função social⁹ (inciso XXIII, art. 5º da Magna Carta de 1988: “a propriedade atenderá a sua função social”).

Esses institutos e valores trazidos ao ordenamento jurídico, contudo, para serem aplicados enfrentam “a burocracia dos processos judiciais e administrativos, e os custos processuais para obter a titulação de um imóvel”¹⁰, de modo que “há um abismo entre a efetivação do direito à moradia, se

³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

⁴ MELO, Marco Aurélio Bezerra. *Legitimação de posse de imóveis urbanos e o direito de moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., p. 6.

⁷ Ibid., p. 70.

⁸ PONTES, Daniele Regina. *Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 144.

⁹ OLIVEIRA, Paulo Rogério de. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. *Pensamento Jurídico. Revista do Curso de Mestrado e Doutorado da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo*, São Paulo, ano 1, n. 1, jan./jun. 2011. p. 243.

¹⁰ SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. O auto de demarcação urbanística para regularização fundiária urbana. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 76, p. 191-214, jan./jun. 2014. p. 193

considerado para além da mera construção de casas, e o cumprimento dos princípios estabelecidos do texto constitucional e repetidos em diversas legislações”.¹¹

É neste contexto que surgiu a Lei n 11.977/2009, conhecida como Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que concedeu status de política pública à regularização fundiária, orientada no sentido de promover programas direcionados à provisão habitacional e formalização de áreas já ocupadas e consolidadas.¹²

O capítulo III da Lei é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a regulamentar a regularização fundiária urbana. De modo que conceituou o que vem a ser regularização fundiária, criou novos instrumentos e procedimentos, assim como definiu competências, com o fito de dar celeridade e efetividade aos processos de regularização fundiária, sobretudo no que tange as moradias ocupadas pela população de baixa renda.¹³

2 – Objetivos

Inicialmente, como objetivo geral deste trabalho, propôs-se a apresentar o instituto da Regularização Fundiária de Interesse Social (presente no Capítulo III da Lei n 11.977 de 2009), com o escopo de demonstrar que o objeto da pesquisa seria um instrumento capaz de efetivar direitos sociais, sobretudo, o direito à moradia apregoado no artigo 6º da Constituição Federal.

Isto porque a Lei trouxe inovações importantes ao impor ao Poder Público, sobretudo aos municípios, o dever de estabelecer a regularização fundiária urbana, concedendo título de propriedade a moradores de baixa renda que preenchessem determinados requisitos, sem a necessidade de provocar o Poder Judiciário, visto que a lei instituiu a usucapião extrajudicial, como forma de dar celeridade aos procedimentos de aquisição de propriedade, bem como a gratuidade da aquisição do registro do imóvel em Cartório.

Além disso, delimitou-se objetivos específicos tais como demonstrar que a Regularização Fundiária de Interesse Social pode ser um instrumento adequado para a realização do direito social à moradia; verificar a atuação do Poder Público na concretização do direito à moradia por meio da aplicação do referido instituto em comunidades de baixa renda; investigar se tal mecanismo tem sido eficazmente utilizado na cidade de Vitória, capital do Espírito Santo; além de contribuir com soluções jurídicas possíveis visando a um melhor aproveitamento da regularização fundiária de interesse social.

No entanto, no decorrer desta pesquisa, em 22 de dezembro de 2016 foi publicada a Medida Provisória n 759 de 2016 (MP 759), convertida posteriormente na Lei n 13.465 de 11 de julho de 2017, que revogaram o objeto inicial desta pesquisa.

A revogação do Capítulo III da Lei n 11.977 de 2009 frustrou a concretização dos objetivos inicialmente estabelecidos no Subprojeto de Iniciação Científica (uma vez que ocorreu a revogação do instituto da Regularização Fundiária de Interesse Social), bem como os primeiros resultados apresentados de forma breve no Relatório Parcial.

¹¹ PONTES, Daniele Regina. *Op. cit.*, p. 171.

¹² *Ibid.*, p. 145.

¹³ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Regularização fundiária urbana: como aplicar a lei federal nº 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 5.

Por outro lado, a Medida Provisória n 759 e a lei que dela resultou trouxeram institutos que também regulamentam questões relacionadas à regularização fundiária urbana, os quais são apresentados no decorrer do presente trabalho, a fim de aproveitar os conhecimentos alcançados ao longo desta pesquisa, e em paralelo ao texto da Lei n 11.977 de 2009, ora revogada.

3 – Metodologia

Para a produção deste trabalho, considerando as complexidades da sociedade pós-moderna e o direito como conhecimento prático em constante transformação, a pesquisa adotou a linha crítico-metodológica.¹⁴ E, tendo em vista a necessidade de se verificar não só os elementos internos do ordenamento jurídico, mas também sua eficácia, as relações normativas no mundo dos valores e nas relações da vida, adotou-se, doutrinariamente, a vertente jurídico-teórica.¹⁵

Como método para alcançar os objetivos relacionados à pesquisa que aqui se propôs, foi utilizado o método indutivo¹⁶, o qual, tendo o direito como razão prática, possibilitou obter, a partir da observação de fatos e fenômenos e da relação entre eles, constatações gerais e mais amplas a respeito do objeto em estudo.

Ademais, adotou-se os tipos de investigação jurídico-exploratório e jurídico-interpretativo¹⁷, na medida em que se objetivou traçar um panorama inicial do problema e, a partir disso, interpretar os dados da realidade jurídica e de suas necessidades. Para tanto, realizou-se a leitura de diversas obras jurídicas coletadas no decorrer do último semestre, de legislação relacionada ao tema, bem como discussões com o professor orientador.

4 – Resultados e Discussões

A regularização fundiária é um dos principais instrumentos de garantia do direito de moradia, o qual é consagrado como direito social no art. 6º da Constituição Federal.

Pode ser definida a regularização fundiária como sendo o ato do Poder Público de tornar legal “áreas ocupadas irregularmente, ou seja, aquelas que estejam em desconformidade com a lei e demais preceitos urbanísticos que os imóveis regulares precisaram seguir para alcançar um título legal próprio”.¹⁸

Contudo, a regularização fundiária não se resume à mera questão formal de conceder titulação ou registro a assentamentos informais. Para que ocorra de forma plena, observando o direito social à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana preceituados na Carta de 1988, deve adotar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Ademais, para que seja implementada de forma sustentável, deve gerar no local regularizado infraestrutura, segurança jurídica, organização em comunidade, autoconfiança e qualidade de vida.¹⁹

¹⁴ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 21.

¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. *Op. cit.*, p. 194.

¹⁹ *Ibid.*, p. 194.

Nesse sentido é a colocação de Marcelo Augusto Santana de Melo. Segundo o autor, não obstante pareça mais prático ao poder público conceder a moradores de assentamentos informais apenas a regularização fundiária no que toca a titulação ou o registro formal desses imóveis, visto que se apresenta como menos oneroso aos cofres públicos, conduz ao reconhecimento do direito a cidade como um direito social, bem como o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Entretanto, no Brasil atual não há espaço para se falar em mera regularização formal. Neste contexto, portanto, para que uma regularização fundiária ocorra de forma plena, deve implementar uma infraestrutura básica como água, energia elétrica, transporte público, esgoto, bem como espaços para lazer e atividades sociais.²⁰

De acordo com essa perspectiva, o art. 46 da Lei Federal n 11.977, de 07 de julho de 2009, apontava como conceito de regularização fundiária plena, o 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.²¹

Segundo Marcelo Augusto Santana de Melo, a irregularidade fundiária pode ocorrer de duas formas. Quando há a irregularidade do loteamento, neste caso o empreendedor ou loteador obtém a aprovação urbanística municipal, contudo, não observa corretamente os aspectos ambientais, urbanísticos ou registrais prescritos no ato administrativo municipal. De modo que, não estando o loteamento completamente de acordo com o ato administrativo que aprovou o loteamento, fica impedido de ser devidamente registrado no Registro de Imóveis.²²

A outra forma de irregularidade fundiária está presente nos loteamentos clandestinos:

Por fim, temos os loteamentos clandestinos - cuja situação jurídica é mais grave - pois são parcelamentos que não obtiveram nenhuma aprovação por parte do Poder Público municipal, muito menos licenciamento ambiental estadual ou registro no Cartório de Registro de Imóveis. A situação dessa espécie de parcelamento informal é crítica e merece tratamento diferenciado do poder público porque o processo de regularização é bem mais complexo, demandando esforços econômico, jurídico e político mais acentuados.²³

Muitos são os assentamentos clandestinos urbanos, a exemplo das ditas “favelas”, onde a necessidade vai muito além de conceder um título de propriedade ao morador. A inclusão social se faz

²⁰ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, São Paulo, v. 2, p. 701-767, dez. 2011. p. 720.

²¹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

²² MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Op. cit.*, p. 716-717.

²³ *Ibid.*, p. 717.

necessária, pois os habitantes dessas comunidades vivem à margem dos serviços de educação, transporte, saneamento básico e saúde.

Além disso, no texto “O Auto de Demarcação Urbanística para Regularização Fundiária Urbana”, Lopes Sumariva e Philips Wilhelm, afirmam que a simples regularização formal de construções sem o devido planejamento técnico (água, luz, saneamento básico, transporte público etc.), pode acarretar a insatisfação da população beneficiada com a “regularização”, dado que o direito de morar dignamente não estará sendo observado em sua completude, o que pode acarretar o precoce abandono ou transmissão do bem recém adquirido.²⁴

Ademais, a falta de estrutura para um sistema de saneamento básico implica a possibilidade de se perpetrar danos ao meio ambiente, além de risco à incolumidade física da população que habita essas construções fisicamente irregulares.

Assim, com a preocupação de solucionar o problema da irregularidade fundiária no Brasil, em observância aos preceitos constitucionais de dignidade da pessoa humana, justiça social e direito à moradia, bem como nos termos dos artigos 182 e 183 da CF, em 2001 foi implementado o Estatuto das Cidades.

Este diploma legal estabelece a usucapião especial individual e a coletiva (artigos 9º a 14). Em ambos os casos, os moradores precisam preencher requisitos tais como: usar a área ou edificação urbana objeto da usucapião especial para a própria moradia ou de sua família, possui-la por 5 anos ininterruptos e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel. A área individual a ser usucapida não pode passar de 250 metros quadrados, e deve ser superior a esta medida em caso de usucapião especial coletiva.²⁵

Ronaldo Coelho Filho e Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e Silva salientam, no trabalho “Usucapião Coletiva Como Instrumento de Desburocratização e Aceleração da Segurança da Posse da Terra”, que o Judiciário costuma ser um entrave à efetivação de direito de aquisição de propriedade nas ações individuais de usucapião.

Segundo os autores, várias são as dificuldades encontradas no trâmite das ações individuais, principalmente pela falta de sensibilidade do Poder Judiciário com os problemas sociais, em particular com a falta de uma política habitacional no país. Neste sentido, o déficit habitacional é visto como o causador da proliferação das formas inadequada de ocupação do solo. É certo que, no posicionamento individual de alguns juízes estão imbuídos valores democráticos, porém, na sua maioria, não é observada a preocupação de garantir aos indivíduos o direito humano à moradia.²⁶

Há também a questão da morosidade do judiciário, o individualismo da ação de usucapião e o acúmulo de processos nas varas têm impedido a celeridade processual. E mesmo no caso das ações de usucapião especial coletiva a dificuldade de o juiz estabelecer as frações ideais a cada possuidor (art. 10,

²⁴ SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. *Op. cit.*, p. 193-194.

²⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

²⁶ COELHO FILHO, Ronaldo; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. *Usucapião coletivo como instrumento de desburocratização e aceleração da segurança da posse da terra*. Recife, 2004. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/USUCAPIAOCOLETIVOCOMOINSTRUMENTODE.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

§ 3º), bem como a exigência de aquisição de dois terços dos votos nas deliberações entre os condôminos, acaba por prejudicar a celeridade do processo (art. 10, § 4º).²⁷

Nesse mesmo sentido é a observação de Marino Sumariva e Philips Wilhelm, segundo os autores, na contramão da necessidade de se resolver a problemática das moradias irregulares das populações de baixa renda, “a burocracia dos processos judiciais e administrativos, e os custos processuais para obter-se a titulação de um imóvel”, acabam por dificultar a efetividade do direito à moradia.²⁸

Saída para isso é apontada por Bezerra de Melo, na obra “Legitimação de Posse de Imóveis Urbanos e o Direito de Moradia”, que defende a desjudicialização dos processos de legitimação de posse. Para ele, isso não feriria o preceito constitucional de acesso à justiça. Mas, para que haja celeridade na resolução desses conflitos de posse, que tanto dificultam o pleno exercício do direito à moradia, o Poder Judiciário (devido a seu fracasso em garantir celeridade processual), apenas deveria ser acionado em casos de insatisfação com relação à atuação da via administrativa²⁹.

Dessa forma, apenas seria acionado o Judiciário caso ocorresse alguma oposição aos atos Administrativos de regularização de terras, por exemplo, se o projeto de regularização fundiária a ser executado pelo Município fosse impugnado por um terceiro que se apresentasse como o verdadeiro titular da propriedade de um imóvel a ser usucapido extrajudicialmente em favor de outrem.

Nessa perspectiva, com o fito de tornar efetivo o direito de moradia no Brasil, buscando regularizar de forma plena as moradias já existentes, bem como construir habitações para cidadãos de baixa renda, a Lei Minha Casa, Minha Vida foi promulgada em 07 de julho de 2009.

Em seu capítulo primeiro, a Lei trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (nome pelo qual a Lei é conhecida), que se subdivide em dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana e do Programa Nacional de Habitação Rural. Esse programa possui a finalidade de “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”, priorizando-se famílias de baixa renda.³⁰ Tratando o capítulo segundo de regulamentar questões referentes ao registro eletrônico e às custas e emolumentos dessas novas unidades habitacionais.

Já o capítulo terceiro (revogado pela MP 759 e pela Lei 13.465), tendo por foco habitações já existentes, tratou da regularização fundiária de interesse social, instrumento que permitiria ao cidadão de baixa renda, que ocupasse área inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados e que não fosse proprietário de outro imóvel urbano ou rural (condições referentes à usucapião especial constitucional), recebesse o título de Legitimação de Posse, que após cinco anos seria convertido em título de propriedade registrado em Cartório.

Isso ocorreria, via de regra, sem a necessidade de ingressar com ação judicial e isentando o beneficiado do pagamento de qualquer taxa ao Cartório de Registro de Imóveis, conforme veremos a seguir.

²⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Op. cit.*

²⁸ SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. *Op. cit.*, p. 192.

²⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra. *Op. cit.*

³⁰ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. *Op. cit.*

Ainda se ressalta que o art. 4º do Estatuto das Cidades estabelece em seu inciso V, alínea “u”, a Legitimação de Posse como um dos instrumentos por meio do qual o Estado pode efetivar a política urbana nos moldes preconizado nos artigos 182 e 183 da Constituição e no Estatuto das Cidades.

Nesse contexto, em 22 de dezembro do ano de 2016, o capítulo da Lei PMCMV, objeto inicial deste trabalho, foi revogada pela MP 579, que em 11 de julho do ano de 2017 deu origem à Lei n 13.465.

Esta Lei “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]”, bem como altera diversas leis presentes no ordenamento jurídico.³¹

Como se pode ler na exposição de motivos colacionada acima, a Lei n 13.465 não trata apenas da regularização fundiária urbana para fins de moradia (que no respectivo texto legal é denominada Regularização Fundiária Urbana – Reurb), mas também de temas diversos, porém relacionados à questão da propriedade da terra.

Contudo, alinhando-se ao tema inicialmente proposto para esta pesquisa, realizou-se um corte metodológico de modo a tratar apenas de normas relacionadas à regularização fundiária urbana.

4.1- A Lei n 11.977 de 2009

Antes mesmo da promulgação da Lei n 11.977 de 2009, já havia na doutrina ligada ao direito civil anseios pela implementação de uma forma mais célere e sensível ao drama da população de baixa renda habitante de moradias irregulares.

Um exemplo disso é a obra de Marco Aurélio Bezerra de Melo, “Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e o direito à Moradia”, que em 2008 abordou detalhadamente aspectos relativos ao direito fundamental de morar dignamente; os percalços enfrentados pela população mais carente desde a Lei de Terras de 1850; a pouca atuação positiva do Estado em prol da regularização formal e plena dos assentamentos urbanos irregulares; bem como a mora e burocracia enfrentada nas ações de usucapião. Apontando como solução para o problema a desjudicialização dos procedimentos de aquisição de propriedade.³²

Nessa perspectiva, a Lei Minha Casa Minha Vida foi promulgada em 07 de julho de 2009, apresentando medidas inovadoras para a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

A Lei surgiu apresentando como escopo o efetivo acesso ao direito de moradia, buscando a regularização fundiária de forma plena, conforme pode se depreender de seu art. 51 (revogado pela MP 759):

³¹ “[...] altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.”

³² MELO, Marco Aurélio Bezerra. *Op. cit.*

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.³³

O art. 47, inciso VII, da Lei estabelecia que a regularização fundiária urbana de interesse social deveria ocorrer quando houvesse:

[...] assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;³⁴

De acordo com o art. 50, eram legitimados a promover a regularização fundiária a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e também seus beneficiários, individual ou coletivamente; cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

De modo que o projeto para a regularização dos assentamentos, definidos no art. 47, incisos I e II, e para a titulação dos ocupantes dessas áreas deveria ser promovido pela União, Estados, Distrito Federal e pelos próprios Municípios e dependeria da aprovação de Município.

Conforme o artigo 46, ressalta-se que o projeto de regularização fundiária deveria se ater a pontos muito além da mera distribuição de títulos de legitimação de posse e de propriedade, mas imprescindível se fazia a implementação de medidas de reforma urbanística, ambientais e sociais, como forma de buscar a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.³⁵

Aprovado o projeto de regularização pelo município, o auto de demarcação deveria ser encaminhado ao oficial de registro predial, este notificaria os eventuais proprietários da região a ser demarcada e, não havendo impugnação no prazo de 15 dias, a demarcação deveria ser averbada na matrícula da área objeto da regularização.

Procedida a devida regularização fundiária pelo ente público, seria concedido o título de legitimação de posse aos moradores que não fossem concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural, que não tenham sido beneficiados anteriormente por outra legitimação e ocupassem área inferior a 250m².

³³ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. *Op. cit.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ OLIVEIRA, Fernanda Loures de. A Lei 11.977/2009 e as novas bases da usucapião. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 50, p. 349-370, abr./jun. 2012.

Por fim, de acordo com o art. 60 da referida Lei, o adquirente do título de legitimação de posse, após cinco anos do registro, poderia requerer ao oficial de registro de imóveis, sua conversão em título de registro predial, desde que atendidos os termos e condições previstos no art. 183 da CF. Ou seja, ocorreria a aquisição da propriedade nos termos da usucapião especial tratada no art. 183 da CF/1988, mas de forma extrajudicial.

Ainda, salienta-se que o procedimento de usucapião extrajudicial ocorreria de forma gratuita ao morador que preenchesse os requisitos acima mencionados.

Esta foi a inovação de maior relevância trazida pela Lei, no que concerne à regularização fundiária de interesse social, haja vista que pela primeira vez na legislação brasileira se permitiu a aquisição da propriedade imóvel pela via administrativa, tornando os procedimentos de usucapião mais céleres.

Muito embora o instituto da Regularização Fundiária de Interesse Social demonstrasse ser adequado a solucionar a questão do déficit de moradias regulares no País, com base na pesquisa realizada pode-se verificar que pouco expressivo foi o esforço da Administração Pública para promover a usucapião extrajudicial. Até o ano de 2014, por exemplo, apenas cinco eram os municípios no país (Osasco, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e São Jose dos Campos) que iniciaram a implantação do projeto de regularização fundiária de interesse social pautado na Lei n 11.977/2009, mas muito ainda havia de ser realizado para que os projetos fossem concluídos, bem como se estendessem a outras regiões.

Ademais, até o momento em que vigorou a referida Lei, não se constatou na cidade de Vitória a aplicação da usucapião extrajudicial, nos moldes determinados pela Regularização Fundiária de Interesse Social.³⁶

4.2- A Lei n 13.465 de 11 de julho de 2017

Segundo a Cartilha de Esclarecimentos disponibilizada pelo Governo Federal à época da promulgação da Medida Provisória, esta teve o escopo de instituir “[...] normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais.”³⁷

Além disso, o art. 10 da Lei prescreve como objetivos da Reurb, dentre outros: assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes das áreas a serem regularizadas, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais, criar moradias compatíveis juridicamente e constituir direitos reais em favor de seus ocupantes; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.³⁸

³⁶ SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. O auto de demarcação urbanística para regularização fundiária urbana. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 76, p. 191-214, jan./jun. 2014.

³⁷ BRASIL. Presidência da República. *Medida provisória nº 759: cartilha de esclarecimentos - regularização fundiária urbana e rural*. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: <[http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/20170210_Cartilha_Reg_Fund_MP_759\(2\).pdf](http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/20170210_Cartilha_Reg_Fund_MP_759(2).pdf)>. Acesso em: 30 maio 2017.

³⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de

Análogo ao revogado Capítulo III da Lei PMCMV, os dispositivos da lei derivada da MP n 579 também a subdividiu em duas modalidades: a regularização de interesse social (Reurb-S), que em muito se assemelha à antiga regularização fundiária de interesse social; e a regularização de interesse específico (Reurb-E), voltada para a população que não se enquadre como Reurb-S.

A Reurb-S deve ser aplicada a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, competindo aos Municípios e ao Distrito Federal classificar as áreas a serem regularizadas como sendo de interesse social ou de interesse específico.³⁹

Esta classificação é necessária porque, tal como ocorria com a usucapião extrajudicial prevista na lei anterior, na Reurb-S o Poder Público arcará com as custas e emolumentos necessários ao registro dos imóveis, bem como para a instalação da infraestrutura necessária. Dessa forma, o cidadão de baixa renda fica isento de qualquer custo referente ao procedimento.

Na Reurb-E acontece diferente. Tendo em vista que a população a ser beneficiada com esta modalidade não se enquadra como sendo de baixa renda, os custos e emolumentos relativos ao registro dos imóveis, assim como os gastos com infraestrutura adequada deverão ser custeados pela população interessada.

Comparando os dois textos de lei, pode-se observar que no que tange ao tema da regularização fundiária urbana, há muitas semelhanças nos procedimentos, contudo a Novel lei trouxe algumas alterações, conforme passa-se a expor.

O art. 47 da Lei PMCMV considerava como área urbana possível de ser regularizada uma porção de terra que preenchesse alguns dos requisitos listados abaixo.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I - área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;⁴⁰

A Lei n 13.465, por outro lado, amplia o conceito de regularização fundiária urbana, haja vista que permite que uma variedade maior de regiões possam ser regularizadas. O artigo 11 estabelece que, para fins da referida Lei, considera-se núcleo urbano até mesmo assentamentos humanos, com uso e

21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

³⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 17 de julho de 2017. *Op. cit.*

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. *Op. cit.*

características urbanas em áreas qualificadas ou inscritas como rurais. Ademais, no inciso VIII, considera-se como ocupante “aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.”⁴¹

Conforme observado, a nova lei não engessa o conceito de “núcleos urbanos”, permitindo que até mesmo áreas classificadas como rurais sejam beneficiadas com a Reurb-S, desde que as moradias instaladas na região apresentem traços semelhantes às presentes em núcleos urbanos (pequenas vilas por exemplo). Por consequência, atualmente uma população ainda maior pode ser beneficiada por esse modelo de regularização fundiária, ao passo que na lei anterior as moradias edificadas em terras não estritamente definidas como urbanas não poderiam ser usucapidas extrajudicialmente.

Tal como na Lei Minha Casa Minha Vida, a Lei atual também emprega como instrumento voltado ao reconhecimento da posse, para posterior conversão em propriedade, a “legitimação de posse” que é definida no inciso VI do art. 11 como sendo:

[...] ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.⁴²

Os artigos 25 a 27 da Lei regulamentam a legitimação de posse, de modo que se depreende que o título de legitimação de posse poderá ser transferido por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, mas “a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público”; bem como, após cinco anos da emissão do título de legitimação de posse, “atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição”⁴³, a legitimação de posse será convertida em título de propriedade.

Ademais, uma inovação com relação a este instituto está no § 1º do art. 26 o qual prescreve que, não preenchendo a posse os requisitos para a usucapião especial nos termos do art. 183 da CF, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade assim que satisfeitos os requisitos para outra modalidade de usucapião vigente. Amplia-se, portanto, a possibilidade de se adquirir a propriedade do imóvel.

Outrossim, o art. 27 da Lei estabelece a ressalva de que:

O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.⁴⁴

Outra novidade é a criação do direito de laje que foi introduzido no ordenamento jurídico pela Medida Provisória n 759, que deu origem à Lei n 13.465.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 17 de julho de 2017. *Op. cit.*

⁴² BRASIL. Lei nº 13.465, de 17 de julho de 2017. *Op. cit.*

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

Por meio do art. 55 da Lei n 13.465, o novo direito foi introduzido no rol dos direitos reais do art. 1225 do Código Civil, bem como foram criados os artigos 1510-A a 1510-E do Código Civil a fim de regulamentar o novo direito real.

4.3- Direito de Laje

Levando-se em conta a necessidade constante de se regular a apropriação material, particularmente no âmbito do direito imobiliário, e de se garantir espaços seguros para moradia, privacidade e intimidade, constantemente surgem institutos com o fito que regularizar a propriedade imóvel utilizada como moradia.⁴⁵ Nesse passo o novo instituto possibilita a coexistência de unidades imobiliárias autônomas, pertencentes a titulares distintos, numa mesma área, sempre que se constatar a impossibilidade de individualização dos lotes. Ou seja, permite “que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”.⁴⁶

Na obra “Direito de Laje?”, Marcelo de Oliveira Milagres menciona que o “direito real de laje” não lhe parece um direito real autônomo dado que se assemelha ao direito real de superfície presente nos artigos 1225, inciso II e art. 4º, inciso III, alínea I, do Código Civil e do Estatuto da Cidade, respectivamente. Sendo, na verdade, um “direito de superfície de segundo grau”.⁴⁷

Francisco Eduardo Loureiro, todavia, esclarece que o direito de Laje é *sui generis* e se distingue do direito de superfície na medida em que, embora ambos sejam direitos reais sobre coisa alheia e autônomos, o direito de superfície é temporário, e permite a realização de construção ou plantação sobre o solo (ou subsolo) de outrem, já o direito de laje é mais amplo, visto que não é temporário, mas perene.⁴⁸

Nos termos do art. 1510-A do Código Civil, o direito real de laje constitui unidades autônomas, tomadas em posição vertical e impossíveis de serem fisicamente individualizadas, contemplando o direito aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados. Distinguindo-se do condomínio edflico, ao passo que não corresponde a frações ideais para cada titular.

Com exceção das instalações essencialmente necessárias à coexistência das unidades autônomas, conforme preconiza o § 1º do art. 1510-C⁴⁹, aquele que habita a porção superior da edificação não tem direitos sobre a habitação do proprietário do terreno e demais instalações abaixo de sua “laje”.

Tendo em vista a autonomia entre as unidades imobiliárias, devem ser averbadas matrículas próprias para cada uma das unidades, bem como cada titular responderá separadamente pelos encargos e tributos que eventualmente venham a incidir especificamente sobre seu respectivo imóvel.

⁴⁵ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito de Laje?. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 76, p. 75-88, abr. 2017.

⁴⁶ BRASIL. *Código Civil de 2002*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 20 de maio de 2017.

⁴⁷ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Op. cit.*

⁴⁸ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Direito de laje e superfície. *Colégio Notarial do Brasil*, Brasília, 08 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=OTI2MA==&filtro=1&Data=>>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

⁴⁹ § 1º São partes que servem a todo o edifício: I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio; II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje; III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício.

Levando-se em consideração que o direito de laje é um direito real, o proprietário de qualquer uma das unidades sobrepostas tem o direito de alienar o bem, estabelecendo o art. 1510-D o direito de preferência àqueles que possuem construção na base e supletivamente na laje do imóvel a ser alienado.

O texto inicialmente introduzido pela MP n 759 não mencionava o direito de preferência, bem como expressava que em caso de alienação o comprador não poderia estabelecer sobrelevações sucessivas. No texto atual, por outro lado, além da inserção do direito de preferência, é explícito no art. 1510-A, § 6º, a permissão para a “[..] instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes”.

5 – Conclusões

Em que pese a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016 tenha revogado parte da Lei 11.977 de 2009, a qual é tão elogiada nas bibliografias relacionadas ao tema da regularização fundiária urbana estudadas ao longo desta pesquisa, a recente Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 se apresenta como um instrumento com elevado potencial de promover a regularização fundiária no Brasil.

Ademais, a recente lei mantém o condão de efetivar os direitos fundamentais preconizados na Constituição Federal de 1988, com os objetivos de promover a efetivação do direito à moradia digna e de forma plena, com infraestrutura e segurança jurídica, atingindo tanto as populações mais abastadas, quanto as de baixa renda. Estabelecendo, para tanto, tratamentos distintos (Reurb-E e Reurb-S) conforme a situação econômica do cidadão.

Desse modo, embora a revogação da Lei Minha Casa, Minha Vida tenha tornado impossível que esta pesquisa verificasse a hodierna aplicação da Regularização Fundiária de Interesse Social no Brasil, bem como na cidade de Vitória, Espírito Santo, a promulgação de nova legislação (que também se ocupa do tema da regularização fundiária plena de moradias ocupadas por população de baixa renda, bem como a criação de novos institutos com tal finalidade) indica o empenho do Poder Público em viabilizar mecanismos jurídicos visando a efetivação de direitos sociais como a moradia.

Nesse sentido, nota-se que a novel legislação, desde que devidamente observada pelos entes públicos, principalmente pelos Municípios, sobre os quais a legislação incumbe maior responsabilidade na realização da Reurb, pode ser aplicada de modo a beneficiar ainda mais a população de baixa renda, uma vez que inova ao apresentar um leque maior de possibilidades, tais quais o direito de laje, um conceito mais amplo de núcleo urbano e a possibilidade de se usucapir extrajudicialmente por qualquer modalidade vigente, sobretudo, a usucapião especial urbana.

6 – Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em 31 de maio de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Regularização fundiária urbana: como aplicar a lei federal nº 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Medida provisória nº 759: cartilha de esclarecimentos - regularização fundiária urbana e rural*. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: <[http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/20170210_Cartilha_Reg_Fund_MP_759\(2\).pdf](http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/20170210_Cartilha_Reg_Fund_MP_759(2).pdf)>. Acesso em: 30 maio 2017.

COELHO FILHO, Ronaldo; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. *Usucapião coletivo como instrumento de desburocratização e aceleração da segurança da posse da terra*. Recife, 2004. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/USUCAPIaOCOLETIVOCOMOINSTRUMENTODE.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Direito de laje e superfície. *Colégio Notarial do Brasil*, Brasília, 08 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=OTI2MA==&filtro=1&Data=>>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, São Paulo, v. 2, p. 701-767, dez. 2011.

MELO, Marco Aurélio Bezerra. *Legitimação de posse de imóveis urbanos e o direito de moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito de Laje?. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 76, p. 75-88, abr. 2017.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de. A Lei 11.977/2009 e as novas bases da usucapião. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 50, p. 349-370, abr./jun. 2012.

OLIVEIRA, Paulo Rogério de. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. *Pensamento Jurídico. Revista do Curso de Mestrado e Doutorado da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo*, São Paulo, ano 1, n. 1, jan./jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Genebra, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

PONTES, Daniele Regina. *Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações*. Curitiba: Juruá, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista dos Tribunais Online*, São Paulo, 2011.

SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. O auto de demarcação urbanística para regularização fundiária urbana. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 76, p. 191-214, jan./jun. 2014.