



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

WELLTON LUIS DA SILVA CAVALCANTE

**ANOTAÇÕES ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.465/2017 – E
SUA IMPLICAÇÃO NO TOCANTE A SUA EFETIVIDADE**

**CAMPINA GRANDE
2023**

WELLTON LUIS DA SILVA CAVALCANTE

**ANOTAÇÕES ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.465/2017 – E
SUA IMPLICAÇÃO NO TOCANTE A SUA EFETIVIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Direito Público da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andréa Lacerda Gomes de Brito.

**CAMPINA GRANDE
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C376a Cavalcante, Wellton Luis da Silva.

Anotações acerca da constitucionalidade da lei nº 13.465/2017 – e sua implicação no tocante a sua efetividade [manuscrito] / Wellton Luis da Silva Cavalcante. - 2023.
28 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Andréa Lacerda Gomes de Brito, Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Regularização fundiária. 2. Direito à habitação. 3. Lei 13465/2017 . I. Título

21. ed. CDD 347

WELLTON LUIS DA SILVA CAVALCANTE


ANOTAÇÕES ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº
13.465/2017 – E SUA IMPLICAÇÃO NO TOCANTE A SUA EFETIVIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso
(Artigo) apresentado ao
Departamento de Direito Público da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.


Área de concentração: Constituição,
exclusão social e eficácia dos direitos
fundamentais.

Aprovado em: 01/12/2023.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 ANDREA LACERDA GOMES DE BRITO
Data: 12/12/2023 17:50:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Andréa Lacerda Gomes de Brito (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Documento assinado digitalmente
 ANA ALICE RAMOS TEJO SALGADO
Data: 12/12/2023 09:38:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a Alice Alice Ramos Tejo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

OLINDINA IONA DA COSTA LIMA RAMOS:03671125403
Assinado de forma digital por OLINDINA
IONA DA COSTA LIMA
RAMOS:03671125403
Dados: 2023.12.11 10:13:23 -03'00'

Olindina Iona da Costa Lima Ramos
Universidade Federal de Campina Grande – PB (UFCG)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	04
2	REFERENCIAL TEÓRICO	05
2.1	A irregularidade fundiária no Brasil	05
	
2.1.1	<i>O direito urbanístico e o advento da regularização fundiária no Brasil</i>	08
2.1.2	<i>Lei nº 11.977/2009 - Programa Minha Casa Minha Vida</i>	10
	
2.1.3	<i>Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017</i>	12
	
2.1.3.1	<i>Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883</i>	13
	
2.1.3.1.1	A (in)constitucionalidade da lei da Reurb: a solicitação de ADI pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB	14
	
2.1.3.1.2	A manifestação da Advocacia-Geral da União: fundamentos jurídicos apresentados pelo Presidente da República e o Congresso Nacional	20
	
3	CONCLUSÃO	25
	REFERÊNCIAS	26

ANOTAÇÕES ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.465/2017 – E SUA IMPLICAÇÃO NO TOCANTE A SUA EFETIVIDADE

Wellton Luis da Silva Cavalcante

RESUMO

O artigo aborda os desafios da efetivação do direito à habitação no Brasil, destacando a Lei nº 13.465/2017. Busca-se analisar a constitucionalidade e efetividade dessa legislação na regularização fundiária, com foco no acesso à moradia digna para populações de baixa renda. A metodologia envolve revisão bibliográfica, examinando a implementação da lei, seus resultados e desafios enfrentados. A discussão é motivada pela relevância frente às ocupações informais e à crescente demanda por habitação. O estudo visa contribuir para compreensão das implicações legais e práticas na melhoria da qualidade de vida das populações mais vulneráveis, avaliando a conformidade da referida lei com a Constituição Federal de 1988, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883.

Palavras-chave: regularização fundiária; constitucionalidade; direito à habitação.

ABSTRACT

The article addresses the challenges of implementing the right to housing in Brazil, highlighting Law No. 13,465/2017. The aim is to analyze the constitutionality and effectiveness of this legislation in land regularization, with a focus on access to decent housing for low-income populations. The methodology involves a literature review, examining the implementation of the law, its results and challenges faced. The discussion is motivated by the relevance of informal occupations and the growing demand for housing. The study aims to contribute to understanding the legal and practical implications in improving the quality of life of the most vulnerable populations, evaluating the compliance of the aforementioned law with the Federal Constitution of 1988, through Direct Action of Unconstitutionality nº 5883.

Keywords: land regularization; constitutionality; proper housing right.

1 INTRODUÇÃO

O caminho trilhado na busca pela efetivação do direito à habitação envolve não apenas questões legais, mas também políticas públicas, urbanização adequada e acesso a serviços básicos, sobretudo para a população majoritariamente mais vulnerável no país. Na prática, esta questão representa um desafio contínuo para a sociedade e o Estado.

O artigo 6º da Constituição de 1988 estabelece que a moradia digna é um direito social, e o artigo 23, inciso IX, atribui competência concorrente entre União, estados e municípios para promover a política de habitação. Contudo, embora os preceitos constitucionais sejam expressos, o país enfrenta desafios significativos na

garantia desse direito, com um déficit habitacional considerável e ocupações informais em áreas urbanas e rurais.

O objetivo geral deste artigo científico teórico é refletir sobre a constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017, bem como analisar sua efetividade, a fim de oferecer uma compreensão abrangente das implicações legais e práticas dessa legislação no contexto da regularização fundiária no Brasil.

Para tanto, faz-se necessário identificar as principais implicações sociais e jurídicas desta nova lei, especialmente em relação ao acesso à moradia digna para populações de baixa renda.

Além disso, é preciso catalogar os principais dispositivos legais que dispõem a respeito do tema regularização fundiária, sobretudo no período pós-democratização, dispositivos estes que deveriam refletir a essência dos princípios constitucionais vigentes.

A pertinência da discussão sobre este tema justifica a sua escolha, dado o número significativo de ocupações informais e a demanda crescente por habitação, uma vez que a efetividade da lei tem implicações diretas na qualidade de vida e no acesso à moradia para populações mais vulneráveis.

No caminho para esta identificação, é imprescindível realizar uma análise bibliográfica e documental para avaliar como a Lei nº 13.465/2017 tem sido implementada, para visualizar os resultados obtidos em termos de regularização fundiária e examinar os desafios enfrentados pelos órgãos responsáveis pela execução.

Por fim, comparar os detalhes da legislação, à luz da Constituição Federal de 1988 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883, identificando potenciais conflitos e avaliando a conformidade da lei com os princípios constitucionais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A irregularidade fundiária no Brasil

No decurso da história brasileira, a irregularidade fundiária deixou marcas profundas no território desde os tempos coloniais, até as lutas atuais pelo direito à terra e moradia, refletindo as complexas dinâmicas econômicas e sociopolíticas do país, sobretudo a respeito da desigualdade socioeconômica preponderante no Brasil.

Uma das questões mais latentes, frutos do processo de desigualdade, é a falta de acesso à moradia digna no país, segundo o Relatório Mundial das Cidades, elaborado pela Organização das Nações Unidas, realizado no ano de 2020.

Segundo o mencionado relatório, 45,2 milhões de pessoas que vivem em cerca de 14,2 milhões de residências acabam tendo uma ou mais deficiências habitacionais, que seriam insuficiências cujos principais fatores estão ligados a produção de habitações, que não atendem critérios como qualidade, preço ou quantidade propriamente dita, bem como a dificuldade que determinadas populações enfrentam na obtenção ao acesso à moradia, que pode variar entre outros aspectos econômicos, como reforma, insuficiência de renda para aluguel, entre outros. Identificou-se, também, dentre estes grupos, que aproximadamente 13,5 milhões de indivíduos são de origem étnica branca, enquanto 31,3 milhões pertencem a grupos étnicos pretos ou pardos (UN- HABITAT, 2020).

Como dito acima, as questões fundiárias no Brasil remontam desde os tempos coloniais. A situação fundiária conflituosa está tão enraizada que é possível considerar que entre o período colonial até 1850 o país não soube administrar os domínios de terras cada vez mais desiguais. Sinal forte para a concretude desse embasamento está na própria historiografia fundiária brasileira, que inicialmente deu-se por meio do regime sesmarial, modelo que já havia sido adotado em terras lusas, desde 1375, visando proporcionar a correção de certas distorções detectadas no uso das terras rurais daquele país, com intuito de suprir a falta de alimentos. Ocorre que o Brasil colonial carregava uma vasta quantidade de terras virgens e o seu uso era utilizado majoritariamente para exploração e exportação de insumos, o que desviou a essência por trás do modelo jurídico sesmarial (Marques, 2015, p. 53).

O regime sesmarial durou até o ano de 1822, ante o descumprimento das obrigações remetidas aos sesmeiros, conforme mostrado:

O regime sesmarial no Brasil, conquanto não tenha trazido resultados plenamente satisfatórios, mercê das distorções verificadas, vigorou até 17.7.1822, poucos meses antes da Proclamação da Independência política do país do jugo português. Segundo os historiadores, as concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar toda uma gleba de extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se apenas ao pagamento dos impostos. Certamente essa prática clientelista – lamentavelmente ainda hoje adotada em nosso país – influenciou o processo de latifundização que até hoje distorce o sistema terreal brasileiro. (Marques, 2015, p. 54).

Após um lapso temporal considerável sem legislação fundiária no Brasil, período em que a ocupação de terra era desenfreada, sendo principalmente limitada a critério do indivíduo que desejasse obter posse, somente em 1850 começou a vigorar a Lei de Terras, como mostrado:

De fato, foi demasiado longo o tempo em que o Brasil passou sem lei que disciplinasse a aquisição de terras. Nem mesmo a primeira Constituição – a de 1824 –, editada após a Proclamação da Independência, trouxe normas reguladoras a respeito. Sabe-se que, em seu texto, apenas um acanhado artigo cogitava de uma legislação civil que só viria em 1917. Nada, porém, especificamente sobre terras. (Marques, 2015, p. 54).

Como demonstra a leitura acima, a polêmica envolvendo o domínio de terras no Brasil iniciou na própria distribuição de propriedade rural. Isto é, uma norma jurídica foi implantada no país sem observar as particularidades do local em questão, bem como não foram considerados critérios realistas sobre os indivíduos que acabaram na posição de sesmeiro. Diante disso, no ano de 1850, a chamada Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) buscou superar o então período “anárquico”, com medidas que buscavam estabelecer critérios para a aquisição de propriedade no Império, como visto:

A “Lei de Terras”, como tal consagrada e ainda hoje assim apelidada, foi votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo Imperador e teve por objetivos básicos: (1) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de

quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigorante, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei. (Marques, 2015, p. 55).

Mesmo após a aplicação da lei mencionada, só foram dirimidos os problemas ao longo do tempo. José Afonso da Silva, fazendo uma reflexão sobre o período colonial e imperial brasileiro, revelou contradições da época que influenciaram na vida coletiva de cada época subsequente, como se vê:

A política da Metrópole era contraditória. Pretendia realizar e instaurar na Colônia o regime municipalista pela política da fundação de povoações e vilas, mas realizava uma política econômica e povoadora de distribuição de terra em sesmarias, que isolava o homem. Procurava “reunir os moradores dispersos”, fundando povoações e vilas, mas, ao mesmo tempo, os forçava à dispersão e ao centrifugismo, instituindo o regime de sesmarias vastas e fomentando a constituição autárquica dos “engenhos rurais”.¹⁴ Muitos povoados e núcleos habitacionais existiam e ainda existem que, no entanto, não podem, a rigor, receber o título de “urbanos”, porque não passam de agricultores aldeados. (Silva, 2010, p. 18).

A partir do pensamento de Silva (2010), podemos compreender melhor as transformações dos agrupamentos urbanos e a sua intrínseca relação com o modo que as políticas de desenvolvimento econômico procuraram não resolver os problemas de desigualdade. A chamada “concentração espacial de pobreza”, muitas vezes influenciada por uma política que possibilitou o agrupamento de indivíduos sem as condições básicas de vida acabou contribuindo de maneira significativa com o crescimento da desigualdade social e irregularidade fundiária, como mostra:

Resta lembrar que a cidade vem sofrendo profunda transformação qualitativa, de modo que, hoje, ela não é meramente uma versão maior da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano, a que se dá o nome de “conurbação”, “região (ou área) metropolitana”, “metrópole moderna” ou “megalópole”, que provoca problemas jurídico-urbanísticos específicos, de que se tem que cuidar também especificamente. Essa megalópole, no Brasil, formou-se por via de uma ocupação caótica do solo urbano; caótica, irracional e ilegal. Foi, de fato, o loteamento ilegal, combinado à autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras. Dessa forma foram construídas as imensas periferias de São Paulo e Rio de Janeiro.¹⁸ É certo que a Lei Lehman (Lei 6.766/1979) pretendeu corrigir essa situação, fechando essa alternativa, que era a única forma de acesso do trabalhador pobre à propriedade urbana, sem lhe abrir outra possibilidade. Por isso, um dos resultados que se aponta com a promulgação da lei é o crescimento de favelas. Mas sequer a lei contribuiu para produzir qualidade ambiental satisfatória. Essa articulação contraditória entre norma e infração no espaço da metrópole brasileira gera a “cidade oculta, disfarçada e dissimulada” de que nos fala Ermínia Maricato, com a pretensão de fundamentar uma leitura da metrópole em sua essência e a leitura circunstanciada do período pós 1980, “quando as manifestações de violência criminal evidenciam o que as camadas dominantes insistiram em esconder: a desastrosa construção socio-ecológica, a gigantesca concentração de miséria que resultou de um processo histórico de ocupação excludente e segregadora do solo urbano”. (Silva, 2010, p. 19).

Nesse contexto, o processo de povoamento, urbanização e aglomeração de indivíduos contribuiu para a formação da complexidade urbana enfrentada pela sociedade moderna. Essa complexidade tem suas raízes em políticas públicas historicamente ineficazes que remontam à ocupação colonial e permeiam a trajetória do Brasil.

Considerando o caráter complexo dessa problemática, sobretudo a configuração da realidade urbana enfrentada pelo país, conforme destacado por Malheiros (2019), em decorrência da implementação de políticas públicas inadequadas ou ausentes, o século XX testemunha a emergência de duas realidades urbanas distintas: a legal, onde as políticas públicas são concebidas e aplicadas visando principalmente as classes médias e altas, frequentemente localizadas em áreas centralizadas; enquanto, nas regiões periféricas, surge a cidade informal (ou ilegal), caracterizada pelo desenvolvimento de favelas e loteamentos irregulares, perpetuando-se entre a população de baixa renda.

2.1.1 O direito urbanístico e o advento da regularização fundiária no Brasil

O direito urbanístico é uma área do direito que se dedica ao estudo e regulamentação jurídica das questões relacionadas ao planejamento, ordenação e crescimento das cidades e do espaço urbano. Este ramo do direito abrange normas e princípios que visam orientar o crescimento das áreas urbanas, estabelecer parâmetros para o uso do solo, regular a construção e o parcelamento do solo urbano, bem como promover o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente. A partir dessa compreensão, segundo Lira (2014, v.1, p. 261–276), esse ramo do direito “tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

Tal pensamento é consubstanciado por Silva (2010), no que diz respeito ao seu aspecto objetivo, isto é, no âmbito do conjunto de normas, onde diz que as leis do direito urbanístico compreendem aquelas que têm como objetivo regular o planejamento urbano, a utilização e ocupação do solo, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e o emprego dos instrumentos de intervenção urbanística.

Diante disso, ainda, segundo Silva (2010), o objetivo fundamental do direito urbanístico é buscar a harmonia entre os interesses individuais e coletivos, promovendo o bem-estar social, a qualidade de vida e a sustentabilidade nas áreas urbanas.

No âmbito denso das normas e instituições legais que modelam e regulamentam os espaços urbanos, sobressaem-se preceitos legais que abrangem aspectos como planejamento urbanístico e parcelamento e zoneamento do solo. Essas instituições englobam também diversos institutos jurídico-urbanísticos, destacando-se, por exemplo, a regularização fundiária. Nesse contexto, podemos afirmar que:

Assim, o conjunto de normas que configura a ordenação jurídica dos espaços habitáveis dá origem a verdadeiras instituições de direito urbanístico, como: o planejamento urbanístico (traduzido formalmente em planos urbanísticos), o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento. Em cada uma dessas instituições encontramos institutos jurídico-urbanísticos, como: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, a outorga onerosa

do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de superfície, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a regularização fundiária, os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos). (Silva, 2010, p. 41).

Dentre os princípios fundamentais do direito urbanístico, destacados por Leonardo (2010), incluem-se: a função social da cidade, que busca equilibrar interesse público e privado no planejamento urbano; a função social da propriedade, permitindo a intervenção estatal na propriedade privada com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; a justa repartição de ônus e benefícios, garantindo tratamento igualitário aos envolvidos nas atividades urbanísticas; e o planejamento urbano, que visa estabelecer metas para setor público e privado, buscando a transformação, estímulo ou manutenção de áreas para o equilíbrio funcional da cidade. Por fim, destaca-se o princípio da gestão democrática, que promove a participação ativa da população para atender às necessidades fundamentais da cidade, como emprego, habitação e lazer, por meio de recursos participativos e inclusivos.

O processo de regularização fundiária no direito urbanístico envolve, entre outras atribuições, a análise e regularização dos títulos de propriedade, submetido ao conjunto de medidas e procedimentos legais adotados para regularizar áreas urbanas ocupadas de forma irregular. Ou seja, envolve a adequação das áreas ocupadas às normas urbanísticas vigentes e a promoção da inclusão social, visando integrar essas áreas ao contexto urbano de maneira legal e sustentável. A regularização fundiária é uma ferramenta importante para promover a regularidade das ocupações urbanas, garantindo direitos de propriedade, acesso a serviços públicos e a melhoria das condições de vida para a população envolvida.

Examinando esse cenário, para que exista uma ampliação de direitos conferidos aos cidadãos irregulares do ponto de vista fundiário, é necessária uma especial atenção aos títulos de propriedades dos assentamentos informais, pois as fragilidades enfrentadas nesses ambientes estão além dos aspectos urbanísticos, mas também jurídicos, implicando, muitas vezes, em despejos e deslocamentos de famílias que, por sua vez, moram em comunidades assentadas em caráter de difícil reversão. Com base nisso, é possível afirmar que:

No processo de ordenação do espaço urbano, especial atenção é de ser dirigida a uma política de regularização fundiária destinada à titulação das áreas de assentamento das favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares, intensamente articulada com uma política de urbanização e saneamento dessas áreas.

(...)

Essa questão da remoção de favelas é algo a que evidentemente só se pode recorrer em condições excepcionalíssimas, quando haja perigo de vida para os próprios moradores, sendo certo que, diante de situações consolidadas, menos imperativos ambientais mais fortes devem prevalecer. E a remoção, sempre excepcionalíssima, deve dar-se para locais próximos ao inicialmente ocupado. (Lira, 2014, p. 272 e 273).

Partindo desse pressuposto, é necessário preservar a ideia de que as cidades e assentamentos humanos devam considerar sempre a noção prioritária de construções resilientes, que seriam as edificações que observam os parâmetros legais de política urbana, bem como a readequação de núcleos informais, proporcionando qualidade de vida aos habitantes em geral, principalmente no contexto da regularização fundiária, cuja promoção deverá primar pelo

desenvolvimento sustentável. Tal iniciativa tem o potencial de criar ambientes mais propícios para a implantação de políticas integradas que abordam a inclusão, eficiência dos recursos, adaptação às mudanças climáticas e superação a eventuais desastres. A partir desse princípio, alude-se a ideia:

Políticas públicas eficientes como projetos de Regularização Fundiária Urbana podem representar o encurtamento do caminho para a identificação dos principais responsáveis pelo desrespeito às normas urbanísticas, primados de desenvolvimento sustentável e ocupações irregulares (ou os legitimados a impedir sua perpetuação). Torna-se, pois, imprescindível uma atuação em conjunto com os cidadãos que, em muito, podem contribuir no trato da questão – em nítido desempenho da atividade de um Estado Social e Democrático de Direito. (Torres, 2019, p. 10).

Embora seja um direito cuja essência, na prática, pareça constituir uma difícil realização, o que é bem explicado por Daud (2015), já que abarcar a totalidade de seus aspectos necessários signifique reunir e aplicar temas interdisciplinares, a Constituição Federal de 1988 estabelece a matriz de qualquer eventual desvio intelectual sobre o tema, pois, no art. 5º, XXIII, está claro que a função social da propriedade é essencialmente parte integrante dos direitos fundamentais individuais, tendo sua importância também explicitada no art. 182, que estabelece tanto a função social da propriedade urbana, como amplia o conceito aduzindo que tal função social aplica-se à cidade como um todo. Tais condições constitucionais dão amparo e alicerce para qualquer política pública urbana, o que enriquece o debate para o tema em questão.

Ademais a Constituição Federal de 1988, o arcabouço legal sobre a política fundiária tem expressividade também na Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), principalmente nos arts. 39 a 53, onde há um delineado sobre as diretrizes gerais da política urbana, incluindo a regularização fundiária. Contudo, no art. 2º, XIV, é onde se estabelece a necessidade de uma lei especial para lidar com o tema. Diante disso, o respectivo instituto já esteve sob a orientação da Lei nº 11.977 de 2009, cuja revogação deu-se em 2016, por intermédio da Medida Provisória 759, convertendo-se mais tarde na Lei nº 13.465 de 2017.

2.1.2 Lei nº 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida

No dia 7 de julho de 2009 foi promulgada a Lei nº 11.977, cuja incumbência esteve direcionada à redução dos efeitos da desigualdade social e garantir o direito à moradia. A definição de regularização fundiária trazida pela lei aludida estava disciplinada no art. 46, como dispõe:

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. (BRASIL, 2009)

É possível compreender desde já a característica multidisciplinar do respectivo instituto jurídico, que buscou alcançar aspectos necessários para que houvesse a garantia do direito social à moradia, sem deixar de lado vertentes de ordem jurídicas, ambientais, urbanísticas e, também, sociais, observando suas particularidades.

Os princípios que buscaram nortear a regularização fundiária promulgada pela lei em questão são congruentes com a principiologia basilar do direito urbanístico, como mostrado no tópico anterior, bem como mostrou-se em harmonia com a função social da cidade e propriedade, ambos disciplinados pelos arts. 182 e 183 da CF/88. A saber, o art. 48 da Lei nº 11.977/2009 estabeleceu os princípios da regularização fundiária:

- I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V - concessão do título preferencialmente para a mulher. (BRASIL, 2009)

Os princípios norteadores acima demonstram a prioridade que alguns indivíduos carregam na política urbana, como é o caso do primeiro inciso, que estabelece preferência para a população de baixa renda na aquisição de posse e/ou propriedade das áreas que habitam. A questão da permanência é levada em consideração, pois, para que seja uma experiência minimamente invasiva, faz-se necessário considerar o desenvolvimento da população no ambiente em que desenvolveram laços afetivos, estilo de vida e sentimento de pertencimento, considerando melhorias de vida em geral.

O segundo inciso indica que, no contexto da regularização fundiária, há uma necessidade de coordenação e elaboração entre diferentes áreas, objetivando a integração social, visando, também, a criação e manutenção de emprego e renda.

O terceiro inciso, conforme Daud (2015), é ligado inteiramente ao princípio da gestão democrática, que também é um orientador do direito urbanístico como um todo, fazendo da participação popular, em diferentes níveis de atuação, uma característica basilar de toda política pública urbana.

O quarto inciso trata da desburocratização de conflitos fundiários, uma tendência de desjudicialização não só vista no âmbito da regularização fundiária, mas praticamente em todos os ramos do direito, fruto de uma demanda emergente por resoluções pacíficas de conflitos, mas que não inibe o acesso aos órgãos judiciais.

O quinto e último inciso demonstra, segundo Daud (2015), que a concessão de título de legitimação de posse é direcionada à mulher graças ao histórico de vulnerabilidade na sociedade, mas principalmente no núcleo familiar.

Como demonstrado, a partir da leitura acima, que trata dos princípios relativos à regularização fundiária, entende-se que a observância dos requisitos elencados no art. 48 buscou garantir a integração de grupos considerados socialmente vulneráveis para demandas de caráter urbano, mas principalmente na busca por menos desigualdades nas cidades brasileiras. Ademais, entre as modalidades de regularização fundiária, a legislação proporcionou a regularização fundiária de interesse social, do art. 53 a 60-A; bem como a regularização fundiária de interesse específico, do art. 61 a 62.

A regularização fundiária de interesse social, conforme o art. 53, definiu que a realização fática do instituto jurídico deveria estar em conformidade com o rol de requisitos mínimos apresentados no art. 51, que vai desde a necessidade de se especificar as “áreas e os lotes a serem regularizadas” (art. 51, I), bem como “as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei”, o que pressupõe uma preocupação que o legislador demonstrou ter com as adequações que o município deveria seguir antecipadamente ao projeto de regularização fundiária de interesse social previsto no art. 54 da Lei nº 11.977/2009.

A regularização fundiária de interesse específico, prevista no art. 61, destaca que a aprovação do projeto, conforme estabelecido no art. 51, requer análise e aprovação da autoridade licenciadora, juntamente com a emissão das licenças urbanística e ambiental. São estabelecidas restrições à ocupação de áreas de preservação permanente, e a autoridade licenciadora pode exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais.

No art. 62, a autoridade licenciadora é responsável por definir, nas licenças urbanística e ambiental, as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, infraestrutura básica, equipamentos comunitários e medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental. Essas responsabilidades podem ser compartilhadas com os beneficiários, considerando investimentos já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população beneficiada. As medidas de mitigação e compensação devem ser formalizadas em termo de compromisso com força de título executivo extrajudicial. São o conjunto de medidas necessárias para que o instituto jurídico seja devidamente aplicado.

2.1.3 Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017

No dia 22 de dezembro de 2016, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 759, com eficácia imediata e que, após cumprir os requisitos e trâmites legislativos, culminou na Lei nº 13.465/2017, no dia 11 de julho de 2017, cujo âmbito de atuação se dá principalmente no processo de regularização fundiária rural e urbana. A nova legislação de regularização fundiária, diante disso, acabou revogando completamente a seção que tratava da regularização fundiária na Lei nº 11.977/2009.

A Lei nº 13.465/2017 “tem por objetivo desburocratizar e destravar os procedimentos para alcançar o direito à moradia, fundamental ao cidadão” (Araújo, 2021, p.16), trazendo inovações como a usucapião extrajudicial e a utilização de títulos eletrônicos nos registros públicos, por exemplo.

Surgiram debates acerca de sua capacidade em atender aos interesses sociais, levando à indagação sobre se a lei realmente beneficia a sociedade ou se favorece predominantemente a elite econômica brasileira. No entanto, apesar das críticas e questionamentos sobre sua função essencial, a mencionada legislação já está implementada. As questões pertinentes a esse tema serão abordadas no próximo tópico deste trabalho, específico à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883.

Ademais, na respectiva lei, a Reurb tem como objetivos, conforme o art. 10, da Lei nº 13.465/2017, a identificação de regularização de núcleos urbanos informais, melhorando suas condições ambientais e urbanísticas. Busca criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, garantindo direitos

reais aos ocupantes. Amplia o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, priorizando a permanência nos núcleos regularizados. Visa promover a integração social, geração de emprego e renda, estimular a resolução extrajudicial de conflitos e garantir o direito à moradia digna. O referido artigo também mostra que é realizada a busca por efetivação da função social da propriedade, bem como ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de assegurar o bem-estar dos habitantes, e promover eficiência no uso do solo, prevenir novos núcleos informais e conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher. A Reurb também propõe a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Entre as definições descritas no art. 11 da nova lei, existem as definições de três tipos de núcleos, considerando-se: "núcleo urbano" é um assentamento humano com características urbanas, composto por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, independentemente da propriedade do solo, mesmo que localizado em área qualificada ou inscrita como rural; já um "núcleo urbano informal" é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que tenha sido atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; por sua vez, o "núcleo urbano informal consolidado" é considerado de difícil reversão, levando em conta o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias avaliadas pelo Município.

Quanto aos procedimentos, o art. 11 também alude que a "demarcação urbanística" é um procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal, obtendo a anuência dos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados. Esse processo culmina com a averbação na matrícula da viabilidade da regularização fundiária, a critério do Município; a "Certidão de Regularização Fundiária (CRF)" é um documento emitido pelo Município ao final do procedimento da Reurb. Ela é constituída pelo projeto de regularização fundiária aprovado, pelo termo de compromisso de execução e, no caso de legitimação fundiária e de posse, pela listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, com a devida qualificação e os direitos reais conferidos; a "legitimação de posse" é um ato do poder público que confere título reconhecendo a posse do imóvel da Reurb, convertível em aquisição de direito real de propriedade conforme a lei em questão. Este processo inclui a identificação dos ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse; já no concernente à "legitimação fundiária", diz que é um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária da Reurb; e, por fim, também relativo à definição, tem-se que um "ocupante" é aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

2.1.3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883

No dia 23 de janeiro de 2018 foi protocolada a petição inicial que deu origem à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883, com pedido de medida liminar, de autoria do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, cuja relatoria inicialmente ficou a cargo do Ministro Luiz Fux. O processo está dirigido contra dispositivos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, bem como

institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera diversas leis em geral.

O processo foi distribuído conforme o art. 77-B, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), que segue os parâmetros de prevenção quando há coincidências nos objetos, tendo como justificativa a ADI 5771, que versa sobre o mesmo assunto, e que estava sob relatoria do então ministro. No entanto, através da substituição do relator, ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) estão sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, desde o dia 10 de setembro de 2020, de acordo com o art. 38 do RISTF.

A contenda judicial conta com cinco entidades investidas de representatividade, admitidas na qualidade de *amicus curiae* (art. 7º, § 2º, da Lei federal 9.868/1999), onde houve contribuição significativa ao processo com argumentos e informativos importantes para o desenvolvimento da controvérsia, que serão pontuados ao longo deste trabalho. Em que pese, a discussão em torno da temática se estende não apenas às questões técnicas da lei em foco, mas a sua influência significativa à ordem social e segurança jurídica, cuja estrutura do instituto jurídico ora impugnado, com maior exatidão, a Regularização Fundiária Urbana, acabou apresentando mudanças consideráveis à matéria, pois, desde o ano de 2009 até 2016, o tema estava sendo normatizado pela Lei nº 11.977/2009, também conhecida como “Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida”.

Diante disso, a resistência, ceticismo e discordância entre alguns setores da sociedade brasileira, após a promulgação da nova e mencionada lei que versa sobre a regularização fundiária, acabou gerando um debate pertinente sobre a proteção constitucional da propriedade e sua função social, o modelo de política urbana estabelecido e a competência concorrente entre União, estados e municípios para legislar sobre matéria de direito urbanístico, entre outros. Diante o exposto, faz-se necessária a análise da ADI nº 5883, que será objeto de estudo deste trabalho.

2.1.3.1.1 A (in)constitucionalidade da lei da Reurb: a solicitação de ADI pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB

Em relação ao tema, a requerente inicialmente faz uma breve contextualização sobre a política urbana constitucional inaugurada na Carta Magna de 1988, através do Capítulo II de seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), mais especificamente por meio dos arts. 182 e 183, que estabeleceram princípios, diretrizes e instrumentos que visam cumprir a função social da propriedade urbana. Explica-se que é a partir da Constituição Federal que a política urbana e a participação social estão intrinsecamente vinculadas, pois as regras urbanísticas devem estar além do direito de propriedade, dando aos habitantes de uma determinada cidade as condições dignas que a vida urbana poderá proporcionar.

Segundo Neto (2022), os princípios do direito urbanístico, mais especificamente o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, acabam levando a compreensão de que a cidade de fato é um lugar onde o indivíduo pode garantir e concretizar os objetivos de vida, em uma amplitude que foge o mero sentido de que o urbano é apenas um espaço que proporciona as garantias mínimas de dignidade.

É com esse pensamento que temos a afirmação, por parte da autora, que a Carta Magna de 1988 incute as bases para o direito à cidade, ambiente onde a população poderá usufruir dos direitos sociais elencados no art. 6 da Constituição

Federal, que variam entre direito à moradia, infraestrutura, saúde, cultura, trabalho, lazer, entre outros. Ademais, é trazida a compreensão de que a política urbana constitucional confere aos municípios um protagonismo no planejamento e na execução da política de desenvolvimento urbano. Alega também que essa configuração constitucional não inibe as competências concorrentes da União e dos Estados, pois estes proporcionam um panorama geral sobre como as cidades devem ser.

Portanto, mesmo conferindo o entendimento de que as cidades estão sobre o crivo da competência concorrente da União e dos Estados, somente os municípios podem “conhecer as particularidades e interesses locais”, deixando para aqueles a competência de elaborar normas gerais de direito urbanístico, enquanto os municípios elaboram e executam o adequado planejamento urbano. O respectivo planejamento é delimitado através de normas gerais e específicas, como é o caso, por exemplo, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como a aprovação e revisão do plano diretor, que, segundo o art. 39 da mencionada lei, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana de cada cidade, devendo ser parte integrante do processo de elaboração das leis orçamentárias locais, segundo o art. 40, § 1º, da referida lei.

O plano diretor, dentro desse contexto, é o instrumento chave no processo de desenvolvimento urbano baseado na participação social, logo não apenas é um documento jurídico que estabelece regras acerca da composição da política territorial, mas um instrumento de cidadania. Diante disso, para Montaute e Sperandio (2023), é através da participação social na elaboração do plano diretor que é traçada a direção para uma cidade saudável, por meio de uma comunicação eficaz entre poder público, privado e sociedade civil.

É nesse sentido, na seção que trata das ofensas à Constituição Federal, que se destaca o primeiro fundamento a contestação da Regularização Fundiária Urbana (Título II), na parte que versa sobre a inconstitucionalidade formal. Argumenta-se que esse título, em seus principais temas, instrumentos e diretrizes, usurpa as competências municipais relacionadas à política urbana, infringindo claramente os limites impostos pela Constituição. A alegação de inconstitucionalidade formal baseia-se na usurpação das competências do Município, conforme delineado na Constituição Federal de 1988.

A Constituição atribui diversas competências ao Município no contexto da política urbana, destacando, conforme dito, sua competência legislativa concorrente sobre direito urbanístico (art. 24, I), competência exclusiva para legislar sobre interesses locais (art. 30, I), competência exclusiva para promover ordenamento territorial (art. 30, VIII), competência executiva em matéria urbanística e competência normativa atribuída ao Plano Diretor (arts. 182 e 183). Essa visão é respaldada por jurisprudência, incluindo o entendimento do Ministro Teori, Relator do Acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940, que ressaltou o protagonismo municipal na disposição de matérias urbanísticas.

A Lei 13.465/2017, que trata da regularização fundiária, é criticada por extrapolar o escopo da legislação nacional, invadindo as competências municipais de acordo com o entendimento do Tribunal. O conceito de núcleo urbano, conforme estabelecido no artigo 11, revela uma ampliação do perímetro urbano, desconsiderando o Plano Diretor de responsabilidade municipal.

A análise comparativa com o Estatuto da Cidade destaca que a Lei em questão vai além de fornecer diretrizes gerais, interferindo diretamente nas decisões de ordenamento territorial dos Municípios sem considerar a conformidade com a

política urbana local. Esse cenário é criticado pelo consultor jurídico convocado pela parte autora, Professor Luís Fernando Massonetto, que aponta a negligência da lei em articular a regularização fundiária urbana com políticas setoriais, o que contraria a complexidade da questão.

A Lei é acusada de impor decisões concretas aos Municípios em vez de oferecer instrumentos para o planejamento territorial, indo contra a descentralização prevista na Constituição. O parecer do Dr. Massonetto destaca que a lei cria uma disciplina jurídica que inibe a autonomia municipal no ordenamento territorial. A ausência de diretrizes para a integração da regularização fundiária urbana com outras políticas setoriais é considerada um ponto sintomático.

A requerente ressalta que a lei, ao invés de regularizar, busca incorporar núcleos informais à cidade, adotando uma perspectiva imobiliária em detrimento da urbanística, o que entra em conflito com a política constitucional. A complexidade da regularização fundiária urbana, que envolve questões como infraestrutura e realocação de comunidades, demanda uma abordagem cuidadosa e específica, o que a Lei 13.465/17 é acusada de não proporcionar.

Além disso, a lei é apontada por não considerar a articulação da regularização fundiária urbana com políticas setoriais, resultando em uma padronização que não se adequa às realidades municipais distintas do Brasil. A preocupação com a execução da política de desenvolvimento urbano é destacada, ressaltando a importância da competência municipal nesse contexto.

Outro ponto crítico é a especificação detalhada do procedimento administrativo a ser seguido pelos Municípios, reduzindo sua competência executiva a atos burocráticos e limitando suas escolhas na implementação da regularização fundiária. A Lei é acusada de não se voltar à regulamentação abstrata e nacional de princípios constitucionais da política urbana, tornando-se um manual passo a passo que infringe a competência executiva e normativa municipal.

No âmbito das demais indagações apresentadas, destacam-se, no Título II, a Legitimação Fundiária e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis como institutos que, segundo os autores da ação, apresentam potencial dano à Constituição, violando diversas proteções constitucionais à propriedade e competências relativas aos serviços notariais e de registro.

A demandante critica a Lei nº 13.465/2017 por supostamente apresentar inconstitucionalidade material ao violar a política urbana constitucional. Argumenta que a política urbana vai além da mera repartição formal de competências entre entes federativos, destacando sua base na função social das cidades e no bem-estar dos habitantes, abrangendo direitos sociais, econômicos e ambientais.

Alega que a regularização fundiária, para atender ao primado constitucional, deve priorizar o direito à moradia, interligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, e a população de baixa renda. Contudo, a Lei nº 13.465/2017, segundo a reclamante, foca apenas na titulação da propriedade, negligenciando a construção das cidades como elemento de cidadania e desconsiderando a necessidade de medidas urbanísticas, sociais e ambientais para o desenvolvimento sustentável.

O argumento apresentado ainda enfatiza que a lei prioriza a mercantilização das cidades e reduz a regularização a uma questão de direito imobiliário, em detrimento do direito urbanístico. Destaca a ausência de restrições à finalidade da regularização para moradia, permitindo sua aplicação para fins profissionais ou comerciais. Além disso, aponta a redução de exigências ambientais e urbanísticas, prejudicando o desenvolvimento sustentável.

A análise compara a Lei nº 13.465/2017 com sua antecessora, a Lei nº 11.977/2009, destacando a falta de restrições à finalidade da regularização na nova legislação. Também aponta a facilitação da transferência de terras públicas para pessoas de média e alta renda por meio da modalidade Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A argumentação considera que a lei estabelece condições apenas para a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), invertendo preceitos constitucionais.

A parte autora conclui que a Lei nº 13.465/2017 representa um grave retrocesso, podendo desestruturar cidades e ampliar a vulnerabilidade de pessoas desfavorecidas. Além disso, alega que a regulamentação desrespeita requisitos e vedações para usucapião, como a legitimação da posse e a legitimação fundiária. Argumenta que esses mecanismos de aquisição originária de propriedade não seguem os requisitos constitucionais, representando uma violação à política urbana constitucional.

Ademais sobre o assunto, na parte que aborda a inconstitucionalidade material por violação ao sistema de proteção da propriedade privada, a impugnação apresentada analisa a inconstitucionalidade material relacionada à legitimação fundiária, que é um instituto assemelhado à usucapião na aquisição de propriedade originária por ocupação, reconhecido pelo Poder Público. No entanto, destaca-se que a legitimação não segue os requisitos constitucionais exigidos para a usucapião. O autor, Luís Fernando Massonetto, ressalta o hibridismo do instituto ao equipará-lo à usucapião, com a particularidade de aplicar-se a imóveis públicos.

A problemática decorrente inclui não apenas a inconstitucionalidade formal por usurpação de competências municipais, mas também a violação das disposições constitucionais sobre a aquisição originária da propriedade e a proibição expressa de usucapião de imóveis públicos. O modelo constitucional de propriedade, delineado em vários dispositivos, enfatiza a função social da propriedade e estabelece limites para sua aquisição, como no caso da usucapião urbana.

O autor da ação argumenta que a legitimação fundiária não respeita os requisitos da usucapião, ignorando aspectos temporais, vinculação do uso para moradia e limites métricos. Além disso, destaca a falta de regulamentação e a criação de uma figura jurídica que, ao não se enquadrar como desapropriação ou usucapião, viola as condições constitucionais para a extinção do vínculo proprietário. O texto conclui sugerindo que a legitimação fundiária, ao não prever indenização ao proprietário particular e facilitar a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, pode ser denominada como "Lei da Grilagem".

Noutro momento, concernente a inconstitucionalidade material relacionada ao desrespeito à vedação de usucapião de imóveis públicos, diante a alegação, evidencia-se uma grave irregularidade do instituto da legitimação fundiária. Esta permite a aquisição originária de imóveis públicos, contrariando explicitamente o § 3º do art. 183 da Constituição Federal (CF) e indo de encontro à competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na conservação do patrimônio público (art. 23, I).

O autor destaca a falta de margem para interpretação diferente, argumentando que a Constituição não apenas não previu, mas também proibiu a usucapião de imóveis públicos. A jurisprudência e doutrina, no entanto, têm manifestado entendimentos distintos, considerando como bem público aquele vinculado à prestação de serviço público por uma pessoa jurídica de direito privado.

Mesmo em uma possível diferenciação entre a legitimação e a usucapião, o autor aponta inconstitucionalidade sistemática. Destaca que a Carta Magna

estabelece requisitos mais rigorosos para a usucapião de áreas particulares do que a Lei nº 13.465 exige para áreas públicas, o que seria incompatível com o modelo constitucional. Além disso, ressalta que a Constituição prevê mecanismos de alienação para a disposição desses bens, não tratando de modo de aquisição originária.

Mediante essa perspectiva que a legitimação fundiária, segundo a demandante, ao permitir a aquisição originária de propriedade em imóveis públicos, desrespeita o sistema de proteção constitucional da propriedade privada urbana e do patrimônio público. Isso fica evidenciado através da verificação de diversos dispositivos constitucionais, incluindo aqueles que regem a propriedade privada urbana (art. 5º, XXII, XXIII, XXIV, LIV; art. 170, II e III; art. 182, §§ 3º e 4º; art. 183, caput) e a proteção do patrimônio público (art. 23, I; art. 183, §3º).

No tocante ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), como um ato registral crucial para constituir direitos reais no direito urbanístico, o que se constata é uma certa contribuição do instituto jurídico para a publicização de titulações e o funcionamento do planejamento urbano. Destaca a importância desse sistema para o ordenamento territorial, envolvendo profissionais ligados à cidade e seus habitantes, e ressalta a necessidade de uma estrutura segura e transparente para concretizar a política urbana de maneira funcional e equitativa.

A Lei nº 13.465/17 determina que o SREI seja implementado e operado em âmbito nacional pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), uma entidade privada sem fins lucrativos. As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e estão vinculadas ao ONR, que será regulado pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

Entretanto, o promovente argumenta que o instituto desrespeita a estrutura de competências constitucionais relacionadas aos serviços notariais e de registro. A criação do ONR é considerada uma violação à iniciativa do Judiciário para dispor sobre o assunto, à competência dos delegatários, e às regras de acesso e responsabilização dos atos notariais e de registro. Além disso, coloca em risco a segurança e privacidade de dados sensíveis da população brasileira, sendo criticada como uma "fuga privatística". Esses são os pontos de inconstitucionalidade e inadequação do Sistema, conforme destacado pelo Desembargador Ricardo Henry Marques Dip. (documento 20)

Sob essa perspectiva, especialmente no contexto da inconstitucionalidade formal por usurpação da iniciativa legislativa do Judiciário, observa-se que a modificação no modelo de organização e oferta de serviços notariais e de registro, como delineado pelo art. 76, viola a competência legislativa exclusiva do Poder Judiciário. De acordo com o art. 96 da Constituição, é prerrogativa exclusiva dos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo a criação, extinção de cargos, remuneração de serviços auxiliares, juízos vinculados, e alteração da organização e divisão judiciárias.

O instaurador sustenta que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) respalda essa interpretação, afirmando que leis relacionadas a serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Ele cita um precedente (ADI 4140/GO) em que a Resolução 2/2008 do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás, que reorganizou cartórios extrajudiciais, foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte.

Infere-se que, devido à violação da competência legislativa do Judiciário, a Lei é inconstitucional, não podendo ser editada pelo Executivo e, portanto, tampouco

deveria ter sido objeto de Medida Provisória. O autor defende que, devido a esses vícios, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) deve ser declarado inconstitucional.

A inconstitucionalidade material decorrente da violação ao sistema de delegação dos serviços notariais e de registro, que também é abordada pelo autor da ação, conforme estabelecido pelo modelo constitucional, é respaldada segundo o art. 236 da Constituição Federal, pois tais serviços devem ser exercidos de forma privada, por delegação do Poder Público, mediante concurso público, por pessoa física, e com responsabilidade civil e criminal. O problema surge com a previsão do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), uma pessoa jurídica de direito privado, responsável pela implementação do registro eletrônico de imóveis. O parecer do professor Luís Fernando Massonetto destaca que essa designação viola a Constituição, pois a competência para tal atividade é exclusiva dos delegatários, e a criação do ONR representa uma introdução não respaldada constitucionalmente.

Além disso, o modelo do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) não observa a exigência constitucional de concurso público para o desempenho dessas atividades, como corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal. A atuação de uma pessoa jurídica de direito privado, como previsto, compromete o princípio de escolha de pessoa natural para os serviços notariais e de registro, cuja delegação deve ser obtida por meio de concurso público.

Outro ponto crítico abordado é a ausência de mecanismos de responsabilização no ONR, contrariando o modelo constitucional que prevê responsabilidade civil e criminal para os delegatários. Isso pode comprometer a segurança e eficácia dos atos jurídicos. Conclui-se que a norma que institui o ONR descumpra o sistema constitucional de delegação, usurpando a competência dos notários, desrespeitando as regras de acesso e responsabilização, e, portanto, sendo inconstitucional.

E para fechar toda a argumentação apresentada pela promovente, aborda-se a inconstitucionalidade material decorrente do desrespeito à competência fiscalizatória do Judiciário em relação ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), proposto pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). A autonomia conferida ao ONR para implementar e operar o SREI viola as normas constitucionais que atribuem ao Poder Judiciário a competência de fiscalização sobre os atos de registros de imóveis (art. 236, § 1º) e ao Conselho Nacional de Justiça a competência correccional e de controle administrativo (art. 103-B, §4º, III).

A inserção de uma pessoa jurídica de direito privado como executor de uma atividade estatal interfere na competência exclusiva de fiscalização do Judiciário, desconsiderando a cautela constitucional destinada a proteger o serviço de titularidade pública. A proposta, mesmo com a sugestão de regulação pela Corregedoria Nacional de Justiça, não corrige a usurpação da competência constitucionalmente delimitada.

Destaca-se a escolha da associação privada específica, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), para constituir o ONR, como uma violação ao princípio da impessoalidade, resultando no veto parcial da norma original pelo Presidente da República. Contudo, na petição argumenta-se que o veto não foi suficiente para sanar o problema, pois toda a disposição do artigo está contaminada pelo vício constitucional, representado pela figura do ONR e pela competência prevista.

O autor conclui que o modelo do SREI não possui respaldo constitucional nos aspectos de acesso, exercício e competência fiscalizatória. Além disso, destaca-se o possível risco à segurança de dados, uma vez que a implementação e operação seriam conduzidas por uma pessoa jurídica de direito privado não sujeita à fiscalização do Poder Judiciário, o que vai de encontro aos princípios legais sobre a guarda de dados pessoais. A parte autora sugere a suspensão imediata do Sistema para evitar riscos à privacidade das pessoas.

2.1.3.1.2 A manifestação da Advocacia-Geral da União: fundamentos jurídicos apresentados pelo Presidente da República e o Congresso Nacional

Em 8 de março de 2018, a Advocacia-Geral da União – AGU protocolou sua manifestação em resposta aos fundamentos jurídicos apresentados pela parte demandante, representando o Presidente da República no polo passivo da ação, em conformidade com o art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

O relatório apresentado inicia a partir da análise preliminar, onde a ilegitimidade ativa é questionada com base na ausência de pertinência temática entre os objetivos estatutários do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), entidade de classe de âmbito nacional, e os dispositivos impugnados da Lei nº 13.465/2017. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelece que entidades de classe têm legitimidade especial para ações de controle concentrado de constitucionalidade, mas é necessário um vínculo de afinidade temática entre a entidade e o objeto litigioso.

No presente caso, argumenta-se que a finalidade do IAB é congregar arquitetos e urbanistas para a defesa da categoria, enquanto os aspectos impugnados na ação (regularização fundiária, legitimação fundiária e Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis) da Lei nº 13.465/2017 não se relacionam diretamente com os interesses das categorias profissionais em questão. A legislação em foco trata de política fundiária urbana, não abordando questões específicas da arquitetura e urbanismo.

O autor destaca que os dispositivos impugnados não impõem ônus, modificações ou benefícios relacionados ao exercício da profissão de arquiteto e urbanista. Além disso, argumenta-se que ampliar o entendimento da pertinência temática para incluir normas que indiretamente possam afetar a categoria seria prejudicial ao instituto.

A jurisprudência citada enfatiza a necessidade de uma relação direta e imediata entre o conteúdo da norma impugnada e os objetivos institucionais da entidade de classe para que haja legitimidade ativa. Conclui-se, portanto, que a ação deve ser extinta sem resolução do mérito, alegando ilegitimidade ativa, de acordo com o art. 485, inciso VI, do CPC/2015.

Quanto à ausência de inconstitucionalidade formal, o demandado alega que a Lei nº 13.465/2017, ao abordar a regularização fundiária, não violou as competências municipais previstas na Constituição. É argumentado, diante disso, que a referida lei está em conformidade com os ditames constitucionais, pois, ao tratar de normas gerais de planejamento urbano e regularização fundiária, está dentro das competências da União, conforme os artigos 21, XX, e 24, I, da CR/88.

A Lei nº 13.465/2017, mediante a afirmação, é vista como um instrumento adicional, não excludente, aos planos diretores municipais, ao estabelecer a "regularização fundiária urbana". Destacam-se as competências da União para

instituir diretrizes de desenvolvimento urbano e legislar sobre direito urbanístico, respeitando as competências materiais dos municípios.

A legislação municipal é considerada suplementar à federal e estadual, conforme o artigo 30, II, da CR/88. Outras leis federais, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, também estabelecem normas gerais relacionadas ao direito urbanístico. A Lei nº 13.465/2017 não viola a competência municipal de elaborar o Plano Diretor, conforme o artigo 182 da Constituição Federal.

A Lei nº 13.465/2017 é vista como um apoio ao Plano Diretor, reconhecendo, por exemplo, a importância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e áreas urbanas consolidadas. A competência municipal é reafirmada na aprovação da Reurb, conforme os artigos 12 e 33 da referida lei.

A Lei, segundo a reclamada, estabelece regras específicas para a regularização fundiária, sem desconsiderar as normas municipais de zoneamento e urbanísticas aplicáveis. Lembra, também, que a autonomia municipal é preservada, e que a lei não impõe a regularização, condicionando-a à conformidade com a legislação federal e municipal.

Além disso, conforme dito, a Lei nº 13.465/2017 é justificada como uma resposta ao crescimento urbano desordenado, beneficiando áreas informais e promovendo inclusão social e direito à moradia. Entre os argumentos, o que se defende pela reclamada é que, também, entre a falta de planos diretores em muitos municípios, especialmente na região amazônica, a problemática envolvendo a irregularidade fundiária é destacada como uma dificuldade superada pela legislação.

Diante disso, a regulamentação da regularização fundiária é considerada uma solução para problemas estruturais e sociais, sem desconsiderar as necessidades locais. É dito, também, que a Lei visa ampliar o alcance da regularização fundiária, incluindo núcleos informais em áreas urbanas e rurais, respeitando as características específicas de cada região.

Defende também que no tocante ao mérito, a essência da Lei nº 13.465/2017 não há violação à Constituição Federal, preservando a respectiva autonomia municipal, buscando corrigir lacunas na legislação anterior, proporcionando uma solução abrangente para a regularização fundiária, em linha com os princípios constitucionais e as competências dos entes federativos.

Argumenta que a regularização fundiária viola princípios constitucionais, enquanto a parte requerida sustenta que a legislação busca concretizar direitos constitucionais, especialmente o direito à moradia e a função social da propriedade. Alega-se que mais de 50% dos imóveis urbanos no país estão em situação irregular, motivando a promulgação da Medida Provisória nº 759/2016 e sua conversão na Lei nº 13.465/2017, que introduziu supostas inovações para aprimorar a regularização fundiária urbana.

A Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades (CONJUR MCID) identificou problemas na aplicação da Lei nº 11.977/2009, como inefetividade da demarcação urbanística e entraves tributários. Alega-se que a Lei nº 13.465/2017 buscou aprimorar os instrumentos, destacando avanços na concretização do direito à moradia em núcleos urbanos informais.

A nova lei define a regularização fundiária urbana como um conjunto de medidas para incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, garantindo o direito à moradia. A concessão do título de propriedade está condicionada à aprovação de um projeto de regularização fundiária pelo município, abordando questões ambientais e de reassentamento. A desburocratização visa

facilitar o reconhecimento e concessão de títulos, promovendo o acesso da população de baixa renda a serviços públicos essenciais.

A demandada argumenta sobre a característica funcional de imóveis urbanos irregulares, destacando prejuízos para os proprietários, poder público e sociedade. Sustenta também que a irregularidade impede acesso a empréstimos, recursos para melhorias e gera insegurança jurídica, afetando a mobilidade urbana e infraestrutura. Alega que a Lei nº 13.465/2017 proporciona a regularização fundiária, garantindo segurança jurídica, direito ao uso e posse do imóvel, transferência aos descendentes e acesso a créditos. Ressalta-se que a regularização busca contribuir para o desenvolvimento econômico e estima-se que tenha viabilizado a regularização urbana em áreas da Amazônia Legal, beneficiando mais de um milhão de pessoas.

O autor da ação argumenta que a não aplicação da Lei 13.465/2017 teria um impacto negativo, especialmente para a população carente que necessita do título de propriedade para se integrar à cidade formal. Destaca a importância da regularização fundiária para o desenvolvimento sustentável das cidades. A parte contestada alega que a comparação entre os diplomas legais não revelou retrocessos e que a nova legislação fortalece as exigências ambientais e urbanísticas. Destaca que a regularização fundiária abrange tanto o interesse social quanto o interesse específico e ressalta que a análise jurídica não identificou alterações significativas nos requisitos da regularização fundiária.

A reclamada destaca que a Lei nº 13.465/2017 condiciona a concessão do título à aprovação de um projeto de regularização fundiária pelo Município ou Distrito Federal, com requisitos como propostas para questões ambientais. Argumenta que o georreferenciamento prévio à emissão de títulos é um filtro capaz de identificar fraudes e conflitos, contribuindo para evitar irregularidades. Alega que a escolha normativa é razoável e oferece proteção suficiente ao patrimônio federal.

A parte demandada destaca que a regularização fundiária, ao atender áreas informais, não está necessariamente em conformidade com os planos diretores das cidades. A respectiva alegação existe porque, segundo o argumento, cerca de apenas 50% dos municípios brasileiros possuem plano diretor, e condicionar a regularização a isso violaria princípios constitucionais.

A parte autora também discute o rigor na regularização de imóveis de maior extensão territorial como medida para combater a grilagem. Destaca-se, então, a ênfase na governança fundiária para reduzir conflitos agrários e a importância da regularização fundiária urbana na garantia de direitos sociais, como o acesso à moradia digna. Menciona dispositivos da lei que tratam da implantação de infraestrutura essencial.

Em suma, defende-se que a Lei nº 13.465/2017 busca soluções para a regularização fundiária, promovendo o desenvolvimento sustentável e garantindo direitos sociais, sem prejudicar a função social da propriedade e a política urbana constitucional.

Diante disso, alega que é importante ressaltar a importância da regularização fundiária como resposta ao crescimento urbano desordenado, que historicamente excluiu a população de baixa renda. Portanto, argumenta-se que condicionar a regularização ao plano diretor prejudicaria metade dos municípios brasileiros, violando princípios constitucionais.

Elogia a Lei nº 13.465/2017 por abranger o processo de urbanização e infraestrutura, representando avanços nos direitos sociais e esforços para corrigir problemas estruturais, inclusive no saneamento básico.

Em contraponto, menciona-se que a Constituição não estabelece condições para a regularização fundiária, sendo responsabilidade do legislador ordinário. Destaca os esforços da Lei nº 13.465/2017 em reduzir os "contratos de gaveta" na região amazônica, conciliando a inalienabilidade com um prazo mínimo de proibição de alienação.

A manifestação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trazida na argumentação da Advocacia-Geral da União, destaca o avanço proporcionado pelo § 8º ao art. 18 da Lei nº 9.636/1998, reduzindo os custos de saneamento básico. Enfatiza que a lei promove o acesso à moradia digna e ao mínimo existencial de forma mais eficiente, ágil e justa, conforme o princípio da função social da propriedade.

Quanto ao argumento de isonomia, a análise da ASJUR/SEAD destaca que a diferenciação de tratamento entre grandes e pequenos ocupantes é justificada pela situação distinta, não violando o princípio. Além disso, ressalta que a liberação de condições resolutivas não isenta o beneficiário do cumprimento de obrigações ambientais e trabalhistas, destacando que o perfil dos beneficiários é majoritariamente composto por pequenos agricultores familiares.

O texto destaca a legitimidade da posse, regulamentada pelos artigos 25 a 27 da Lei nº 13.465/2017, como um ato do poder público destinado a conferir título, reconhecendo a posse de imóveis sujeitos à Reurb (Regularização Fundiária Urbana), que pode ser convertido em aquisição de direito real de propriedade. Enfatiza-se que essa legitimação não desprezita os requisitos da usucapião, pelo contrário, prevê a conversão automática do título de posse em título de propriedade após cinco anos de registro, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal.

O art. 26 da Lei nº 13.465/2017 estabelece que, nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse pode ser convertido em título de propriedade, mediante o cumprimento dos requisitos de usucapião previstos na legislação em vigor, a requerimento do interessado perante o registro de imóveis competente.

Contrariando a alegação do autor, o requerido enfatiza que a Lei nº 13.465/2017 representa um grande avanço na concretização de direitos sociais, aprimorando mecanismos legais para promover o acesso à moradia digna e ao mínimo existencial. Destaca a celeridade, eficiência e redução das desigualdades sociais, alinhadas ao princípio da função social da propriedade, ao respeito pelo meio ambiente equilibrado, à política agrícola e urbana, além do direito de propriedade. A lei também é vista como uma ferramenta para combater a grilagem de terras.

Quanto à legitimação fundiária, o promovente alega que a Lei 13.465/2017 viola as disposições de proteção constitucional à propriedade privada urbana. Sua argumentação se baseia na falta de exigência de comprovação de um lapso temporal, sendo necessário apenas demonstrar a ocupação em 22 de dezembro de 2016. Ele observa que, ao contrário da usucapião, a legitimação fundiária dispensa requisitos de posse do imóvel, como a posse mansa, pacífica e ininterrupta. Além disso, destaca que a nova modalidade facilita a transferência de terras para indivíduos de média e alta renda. O autor também alega que a legitimação fundiária contraria o § 3º do art. 183 da Constituição da República, ao permitir a aquisição originária de imóveis públicos.

Em contraponto, a demandada diz que a legitimação fundiária, conforme delineada no artigo 23 da Lei 13.465/2017, é apresentada como um meio de

aquisição originária de propriedade, concedido pelo Poder Público. Alega que esta modalidade se destina àqueles que detêm área pública ou possuem área privada considerada como sua, integrante de um "núcleo urbano informal" consolidado até 22 de dezembro de 2016. Diz que a análise para concessão desse benefício leva em consideração diversos fatores, como o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outros, que devem ser avaliados pelo Município.

A Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades (CONJURJMCIO), conforme expresso na Nota n. 02312/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU, destaca que a legislação infraconstitucional regula a criação de novas formas de aquisição de propriedade. Não há vedação constitucional para o legislador ordinário criar novos institutos de aquisição de direitos reais. A necessidade de distinguir a legitimação fundiária da usucapião é ressaltada, esclarecendo que a primeira se trata de uma forma de aquisição originária de propriedade para áreas consolidadas, enquanto a usucapião envolve requisitos específicos de posse.

A CONJUR/MP também destaca que a legitimação fundiária concede ao beneficiário a propriedade livre e desembaraçada de ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, exceto quando relacionados ao próprio legitimado. Ressalta que a criação de novas formas de aquisição de propriedade é uma competência legislativa (página 40) e que não há fundamento nas alegações do autor, especialmente em relação à ausência de requisitos temporais mínimos. Alega-se que o autor confunde a legitimação fundiária com a usucapião e destaca a inexistência de requisitos diferenciados para a aquisição da propriedade por meio da legitimação fundiária para pessoas de baixa e alta renda.

Nesse contexto, a Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades (CONJUR/MCIO), como delineado nas Informações nº 00029/2018/CONJUR-MCIO/CGU/AGU, destaca elementos cruciais em resposta às argumentações apresentadas. Primeiramente, ressalta que a legitimação fundiária encontra respaldo constitucional no princípio da função social da propriedade. Além disso, enfatiza a distinção clara entre a legitimação fundiária e o instituto da usucapião, destacando que a primeira requer aprovação do Poder Público.

A CONJUR/MCIO também argumenta que a Constituição da República não exaure todas as formas de aquisição originária de propriedade, permitindo que a legislação infraconstitucional estabeleça outras hipóteses, como é o caso da legitimação fundiária. No contexto do Reurb de interesse específico para núcleos urbanos informais ocupados por população de média/alta renda, a norma exige o pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada.

Destaca-se ainda a observação de que a legitimação fundiária é um instrumento específico para a regularização de núcleos urbanos informais consolidados, dificilmente reversíveis, levando em consideração diversos fatores avaliados pelo Município. A lei se destina a ocupações antigas, consolidadas e sem possibilidade de reversão sem causar convulsão social, considerando que, muitas vezes, é difícil precisar as datas de ocupação.

A CONJUR/MCIO destaca a importância da legitimação fundiária como um instrumento que pode abreviar o processo de regularização fundiária, evitando a dificuldade de comprovar o tempo mínimo de posse. A presunção juris tantum de direito à propriedade é mencionada como um meio de agilizar o processo, especialmente em situações em que a data exata de ocupação é difícil de determinar.

Por fim, reforça que a legitimação fundiária visa promover princípios constitucionais, como o direito à moradia, a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana. Diante disso, a CONJUR/MCIO conclui que as normas da Lei nº 13.465/2017 estão em conformidade com o ordenamento jurídico nacional e têm o propósito de atender aos princípios constitucionais mencionados. Diante disso, o Congresso Nacional, através da Advocacia do Senado Federal, conforme autorizado pelo art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 12/2017), em resposta ao Ofício nº 2.622, de 21 de fevereiro de 2018, apresenta, de acordo com o art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as informações necessárias.

3 CONCLUSÃO

A inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017 inicialmente se funda na premissa de que houve uma manobra legislativa para que a respectiva lei fosse promulgada, pois a essência e o conteúdo da Medida Provisória nº 759 não se enquadra no art. 62 da Constituição Federal de 1988, isto é, não carecia de relevância e urgência para que fosse imediatamente submetida à análise do Congresso Nacional. Além disso, o fato de uma medida provisória (MPV) congregar força de lei, no contexto da regularização fundiária, acabaria interferindo na então vigente Lei nº 11.977/2011, bem como iria significar em um retrocesso legislativo no âmbito das questões relacionadas ao direito de moradia, segurança jurídica, entre outros aspectos.

Diante disso, conclui-se que a alegação por parte da reclamante de que houve inadequação do tema frente a uma manobra legislativa específica, mais precisamente o instituto da medida provisória, acaba não demonstrando força argumentativa, principalmente no que se refere ao tema regularização fundiária e o especial tratamento do assunto dado pela Lei nº 11.977/2011, isto porque, mediante análise do trâmite legislativo para publicação desta lei, constatou-se que o tema também foi fruto de uma MPV, a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.

Ademais, o autor destaca mais irregularidades, como a suposta violação de competências e o excesso de procedimentos administrativos da nova lei, a criação de normas inadequadas e o possível prejuízo aos princípios constitucionais. Sobre isso, observando a lei impugnada e a lei revogada percebeu-se que as definições alteradas para classificar as áreas urbanas informais e seus habitantes não sofreram mudanças substanciais. Quanto aos procedimentos, na Lei da Reurb, constatou-se que os institutos como demarcação urbanística e legitimação de posse sofreram mudanças em sua composição, mas proporcionais a o que cada legislação propunha. Ademais, entre as alterações, observou-se que a Lei nº 13.465/2017 mudou significativamente as condições para cada modalidade de Reurb, como é o caso da ampliação de condições estabelecidas para a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), em detrimento de uma redução de condições e possível até facilitação para a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E).

Quanto à violação de princípios constitucionais, percebeu-se certa influência negativa à ordem social e segurança jurídica dos institutos da Legitimação Fundiária e do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, o que merece certo destaque.

A partir disso, no tocante à Legitimação Fundiária, identificou-se que esse mecanismo de aquisição originária de propriedade não demonstra seguir os

requisitos constitucionais, representando uma violação às disposições constitucionais sobre a aquisição originária da propriedade e a proibição expressa de usucapião de imóveis públicos, pois tal instituto assemelha-se à usucapião na aquisição de direito de propriedade, tendo como justificativa o art. 183, § 3º, da Constituição Federal, aludindo que os “imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Observou-se, portanto, que há na essência do então instituto jurídico aquilo que a parte autora chama de “inconstitucionalidade sistemática” fazendo alusão à semelhança da então aquisição de propriedade originária à usucapião

No que concerne ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e a constitucionalidade de sua implementação, identificou-se a solidez dos elementos apresentados, demonstrando a inconstitucionalidade do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). Diante disso, tal pensamento fundamenta-se em vários pontos, incluindo a alegação de violação da competência legislativa do Judiciário, a incompatibilidade com o modelo constitucional de delegação dos serviços notariais e de registro, a ausência de mecanismos de responsabilização no Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e a interferência na competência fiscalizatória do Judiciário.

Sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), alguns pontos que contribuem para a percepção incluem: a violação da competência legislativa, onde a criação do SREI pelo Poder Executivo, por meio de Medida Provisória, viola a competência legislativa do Judiciário, especialmente no que diz respeito a leis relacionadas a serventias judiciais e extrajudiciais; a incompatibilidade com o Modelo Constitucional de Delegação, destacando-se que a designação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), uma pessoa jurídica de direito privado, para implementar o registro eletrônico de imóveis, viola o modelo constitucional que prevê a delegação desses serviços a pessoas físicas por meio de concurso público; e, por fim, constatou-se que a ausência de mecanismos de responsabilização acabou propiciando a falta de mecanismos de responsabilização do ONR, comprometendo a segurança e eficácia dos atos jurídicos, o que pode ser interpretado como uma fragilidade do sistema, contrariando as normas constitucionais. Dessa forma, observando os pontos destacados, identificou-se, entre outros aspectos, a inconstitucionalidade da Legitimação Fundiária e do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. de S. L. .; MIYABARA, J. Y. M. . A regularização fundiária de conjuntos habitacionais conforme a Lei nº 13.465/2017 e a função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 183–201, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i13.742. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/742>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília: **Planalto do Governo**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do STF**. atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022. Brasília: STF, 2023. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1012881_2013_postextual.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 05 nov. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 05 nov. 2023.

DAUD, Samira dos Santos. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009**. 2015. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4363>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LEONARDO, Elizandra Litaiff. O direito urbanístico como disciplina indispensável para a implementação das cidades sustentáveis. **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3731.pdf>. Acesso em: 12 de nov. 2023.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária / Urban Law, City's Statute and Agrarian Regularization. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 261–276, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/10493>. Acesso em: 20 out. 2023.

MALHEIROS, R. T.; DUARTE, C. S. A DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E A BUSCA DE SUA EFETIVIDADE. REI - **REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1093–1115, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.441. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441>. Acesso em: 20 out. 2023.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. – 11. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

MONTAUTE, M. G.; SPERANDIO, A. M. G. O plano diretor como uma conexão para a cidade saudável. **Labor e Engenho**, Campinas, SP, v. 17, 00, p. e023002, 2023. DOI: 10.20396/labore.v17i00.8671698. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/8671698>. Acesso em: 13 jul. 2023.

NETO, A. Direito à Cidade e a execução da política urbana no Brasil: uma análise do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, ano 2022, v. 8, 1, Encontro Virtual, p.137-153, jan/jul 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363163344_Direito_a_Cidade_e_a_execucao_da_politica_urbana_no_Brasil_uma_analise_do_principio_da_justa_distribuicao_dos_beneficios_e_onus_decorrentes_do_processo_de_urbanizacao. Acesso em: 13 jul. 2023.

ONU, Organização das Nações Unidas. WORLD CITIES REPORT, The Value of Sustainable Organization. Relatório das Nações Unidas. Nairobi, Kênia. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: https://dimas.pro.br/wp-content/uploads/2019/08/DIREITO_URBANISTICO_BRASIL_EIRO-Jos%C3%A9-Afonso-da-Silva.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. As alterações da lei nº. 13.465/2017 na usucapião especial urbana coletiva: questões materiais e processuais. **Revista de Direito da Cidade**, [S. I.], v. 11, n. 2, p. 337–367, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.36751. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/36751>. Acesso em: 15 nov. 2023.

TORRES, Naymi Salles Fernandes Silva. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ATENDIMENTO À AGENDA 2030 DA ONU POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S.I.], v. 23, n. 46, p. 107-136, nov. 2019. ISSN 2177-8337. Disponível em: <http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/245>. Acesso em: 30 out. 2023.

VIDAL, M.; MALCHER, M. Sesmarias Instituto de Terras do Pará. **Projeto Sesmarias**, 2009. Disponível em: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/sesmarias.pdf>. Acesso em: 10 de nov. 2023.

ZARANTONELLI, Mayara Silva. **Direito à moradia: a deficiência na política habitacional**. 2019. TCC (Graduação) - Faculdade de Direito, Instituto Presbiteriano Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/1b8d168b-8d4f-4603-be50-6b550ff78c6d>. Acesso em: 13 dez. 2023.