

# A Lei federal 13.465/2017 e seu discurso justificativo: a imposição de modelo desenvolvimentista ocultada pela promessa de dinamização procedimental da regularização fundiária

## Rafael De Sordi Zanola

Advogado. Mestrando em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC. Especialização em Política Territorial e Urbanística na Universidade Carlos III de Madrid. Extensão universitária sobre Temas Fundamentais de Regularização Fundiária na EPM – Escola Paulista da Magistratura. Graduado em Direito pela Universidade Mackenzie. Professor no curso Regularização Fundiária no Município da Escola de Cidadania e Gestão Pública Oficina Municipal. Consultor jurídico em Direito Urbanístico, com foco nos temas de regularização fundiária, planejamento urbano e análises fundiárias do território. *E-mail:* <zanolarafael@gmail.com>.

---

**Resumo:** Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o aperfeiçoamento da elaboração, compreensão e aplicação da legislação federal atinente à regularização fundiária implementou-se com base nas diretrizes da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade. A edição da Medida Provisória 459/2009, transformada na Lei federal nº 11.977/09, teve a importante missão de cobrir a lacuna na legislação brasileira sobre a matéria da regularização fundiária. Com uma conceituação ampla, a regularização fundiária plena passou a ser entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais capazes de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a alteração das instituições, aqui entendidas como os arranjos relacionais de atores, na esfera do Poder Executivo Federal, implicou também na moldagem da legislação para a modificação do objetivo final do papel da política de regularização fundiária, passando a ser vista como um meio de obtenção de título de propriedade pela população pobre para seu acesso ao mercado financeiro mediante a garantia do bem imóvel titulado. O presente artigo se propõe a analisar o discurso institucional realizado para justificar essa alteração cultural.

**Palavras-chave:** regularização fundiária, discurso justificativo, Lei 13.365/2017, MP 759/2016.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Histórico da evolução legislativa relativa à regularização fundiária no Brasil – 3 O discurso para justificar a nova normativa – Referências

---

## 1 Introdução

Com o objetivo muito singelo de situar o leitor da evolução da legislação brasileira sobre regularização fundiária e explicitar o caminho traçado com foco nas

diretrizes da política urbana trazidas pela Lei federal nº 12.257/2001 – Estatuto da Cidade, o artigo abordará inicialmente o histórico da produção legal de vigência no território nacional sobre a matéria.

A importância dessa regressão histórica está no fato de se compreender a evolução sofrida pelas normas no sentido de conceituação da ação e até mesmo da política pública de regularização fundiária.

Se no início as normas tinham como foco uma visão destacada do ordenamento territorial ao prever mecanismos de combate à irregularidade registral e urbanística, as diversas lutas, pressões e conflitos entre os atores relacionados à política urbana conduziram a legislação a uma compreensão mais abrangente da regularização fundiária.

A ideia é preparar o leitor para a compreensão do significado múltiplo exercido pela Lei federal nº 11.977/09 no tocante à matéria.

Com esse entendimento aflorado, passar-se-á à descrição do procedimento legislativo que viria a culminar na Lei federal nº 13.465/17, que revogou por completo a normativa vigente sobre a regularização fundiária e, mais importante ainda, destacou a cultura da política pública regularizatória de seu caminho até então traçado ao alterar o objetivo final do procedimento de regularização fundiária.

As relações institucionais atreladas a essa alteração de rumo serão então analisadas tendo como base o discurso motivacional à propositura de nova norma pelo Poder Executivo Federal através da Medida Provisória 759, em 23 de dezembro de 2016.

Para a análise de discurso será tomada como base a Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou o texto da MP proposto à apreciação do Congresso Nacional (EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR).

Ao final, serão mencionadas as relações entre instituições e a imposição do modelo de desenvolvimento econômico calcado no crédito advindo da nova cultura de desenvolvimento urbano proposto pela Lei federal nº 13.465/2017.

## 2 Histórico da evolução legislativa relativa à regularização fundiária no Brasil

Foi a partir da Revolução de 1930, com a derrocada do poderio das oligarquias agrárias da República Velha, que o crescimento da população urbana brasileira apresentou envergadura. A maior parte desse crescimento se deu com a saída do homem do campo com destino às cidades, num movimento migratório que perduraria pelas décadas seguintes.

O marco legal deste período de inchaço urbano foi o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispunha sobre o loteamento urbano e rural e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

Seu texto quase nada se refere às preocupações de ordenamento dos lotes e qualidade na produção de espaços habitáveis. A tônica normativa estava na proteção financeira dos direitos dos adquirentes de lotes, uma vez que a venda mediante o pagamento do preço em prestações, segundo o texto do Decreto-lei, deixava “praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras”.<sup>1</sup>

A falta de atenção legal à condição dos espaços urbanos criados pelo loteamento permaneceria praticamente imperativa até a publicação do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. A norma dispõe, dentre outros assuntos, sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador e concessão de uso.

Para os trabalhos de regularização fundiária hoje executados, duas são as particularidades do Decreto-lei nº 271/1967 que influenciam as decisões técnico-jurídicas que embasam o projeto de regularização e frequentemente requerem sua aplicabilidade no processo regularizatório.

A primeira delas faz menção à transferência ao domínio público das áreas destinadas às vias e praças, edifícios públicos e outros equipamentos urbanos a partir da inscrição do loteamento no Registro de Imóveis competente.

Decreto-lei nº 271/1967:

Art. 4º Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. O proprietário ou loteador poderá requerer ao Juiz competente a reintegração em seu domínio das partes mencionados no corpo dêste artigo quando não se efetuarem vendas de lotes.

Muitas das ocupações de áreas de destinação pública de projetos inscritos no Registro de Imóveis após a publicação do Decreto-lei nº 271/67 se utilizam hoje do dispositivo acima transcrito para a facilitação de seu processo de regularização fundiária, tendo em vista o incontroverso domínio público municipal do imóvel.

A segunda particularidade presente no Decreto-lei nº 271/67 que está relacionada ao processo de regularização fundiária foi introduzida pela Lei nº 11.481, de 31 de março de 2007, dando nova redação ao seu artigo 7º e instituindo a concessão de uso como direito real para fins de regularização fundiária de interesse social.

---

<sup>1</sup> Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

A instituição da concessão de uso é, sem sombra de dúvidas, o estabelecimento de um dos mais importantes instrumentos utilizados no processo de regularização fundiária, principalmente aquela de interesse social.

No entanto, ainda que com relevantes aportes à matéria, a preocupação do texto legal do Decreto-lei nº 271/67 para com o ordenamento territorial continuava mínima.

Foi somente com a publicação da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, denominada “Lei Lehmann” por ter advindo do projeto de lei de autoria do senador Otto Cyrillo Lehmann, que as normas de urbanização das cidades viriam a ser positivadas na esfera da legislação federal.

Em seu texto encontram-se presentes diversas determinações de caráter urbanístico, definições conceituais e estruturais em relação à implantação de parcelamentos urbanos, estabelecimento de índices urbanísticos e obrigatoriedade da implantação da infraestrutura, tendo a lei o mérito de abordar os aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais da atividade parceladora.

No tocante à regularização fundiária, pela primeira vez a legislação estabelecia um procedimento a ser adotado pelo município caso não houvesse o registro do parcelamento ou fosse comprovado um distanciamento da implantação do loteamento com o que havia sido proposto e aprovado no projeto.

Tal procedimento se iniciaria pela suspensão, operada pelo adquirente de lote, do pagamento das prestações restantes, passando a realizá-las junto ao Registro de Imóveis competente. O rito seria seguido pela notificação do loteador para suprir a falta de implantação do parcelamento.

De acordo com o artigo 38, *caput*, e seu parágrafo 2º, a notificação ao loteador pode ser promovida pelo adquirente de lote, pelo Ministério Público ou pela Prefeitura Municipal.

Caso desatendida pelo loteador essa notificação, a Prefeitura Municipal poderá regularizar o parcelamento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. A essa permissão legal dada ao órgão Executivo Municipal pelo artigo 40 da Lei nº 6.766/79 deu-se o nome de regularização *ex-officio*.

Para reaver as importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento, a Prefeitura Municipal que promover a regularização poderá obter judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros. Caso o valor levantado não seja suficiente para ressarcir integralmente as despesas, poderá o poder público exigir judicialmente do loteador a parte faltante.

O procedimento de regularização prosseguiria, então, com a etapa de titulação de domínio do adquirente através de transferência de propriedade sem necessidade de escritura, pois, segundo o artigo 41 da lei em comento, uma vez regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

O fato de ter finalmente apresentado um procedimento a ser seguido pelas prefeituras municipais que desejavam coibir que a atividade de urbanização e crescimento da cidade se desse de forma paralela à lei, instituindo penalidades aos infratores e possibilitando a regularização *ex-officio*, coroa a Lei nº 6.766/79 como uma das mais importantes na matéria.

No entanto, como disse Albert Einstein, “mais cedo ou mais tarde, a teoria sempre acaba assassinada pela experiência”.

A regularização executada nos moldes propostos pela Lei nº 6.766/79 encontrava, na prática, entraves legais, econômicos e histórico-sociais que acabavam por minar o procedimento, levando-o correntemente ao fracasso.

O cerne desses entraves se encontrava no embate entre as determinações legais impostas pela Lei Lehmann e uma cultura histórica na qual inexistia a preocupação com o planejamento urbano voltado à qualidade de vida que, para atingir esse objetivo, exigia a destinação de grandes espaços da gleba loteada para usos públicos.

Infelizmente a realidade não se adequou à norma e as cidades continuaram a crescer na clandestinidade.

Os entraves legais deparados no processo regularizatório advinham do embate acima descrito, pois, se por um lado a Lei nº 6.766/79 apresentou um procedimento a ser adotado pela Prefeitura Municipal para corrigir irregularidades na implantação de parcelamentos, por outro não considerou o contexto social ao condicionar a aprovação dos projetos de regularização fundiária à mesma lógica de produção de espaços públicos exigidos para novos empreendimentos.

Dessa forma, também os projetos de regularização fundiária deveriam respeitar os ditames, condicionantes, requisitos e índices urbanísticos expressos nos artigos 3º e 4º da lei, o que, levando-se em consideração a realidade econômica dos municípios brasileiros, impedia sua execução. É que, ao exigir o respeito à mesma proporcionalidade necessária a um novo projeto de parcelamento em relação às áreas destinadas a sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, a lei fazia com que as despesas do processo de regularização fossem extremamente altas. Como somente uma pequena parte das importâncias despendidas com equipamentos urbanos

ou expropriações necessárias para regularizar o parcelamento eram efetivamente ressarcidas ao poder público municipal (mesmo que utilizados os instrumentos trazidos pela lei em oposição ao loteador), as prefeituras municipais se viam inviabilizadas economicamente de cumprir com o exigido em lei.

Assim, ainda que com permissivo legal, a regularização fundiária baseada na Lei nº 6.766/79 não foi capaz de prover resposta suficiente aos já inúmeros assentamentos implantados à margem da lei, situação esta agravada pelos outros mais que continuavam a surgir.

Com vistas a essa realidade de predomínio da cidade informal sobre aquela formal, inicia-se então um movimento de evolução da legislação em direção ao estímulo e à normatização, tanto material quanto procedimental, do ordenamento territorial e, em consequência, da regularização fundiária.

Os movimentos sociais com foco na reforma urbana se organizaram em torno do objetivo de fortalecer a causa urbana e fazer constar no texto em debate na Assembleia Nacional Constituinte seus pontos de demanda. Nesse contexto foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, incentivado pela estipulação no regimento interno da Constituinte, utilizou-se da possibilidade de proposição de iniciativa popular e apresentou emenda popular para o então projeto da Constituição Federal de 1988.

Como consequência à emenda apresentada e à pressão popular exercida nos debates sobre o texto constitucional, a Carta Magna de 1988 foi a primeira a conter um capítulo específico sobre a política urbana.

Dentre os artigos contidos no capítulo da política urbana da Constituição está o art. 182:

Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A obrigação de fixação das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano mencionada no artigo 182 complementa o estipulado no artigo 24, inciso I, parágrafo 1º da Constituição Federal, segundo o qual cabe à União o estabelecimento de normas gerais nos temas de direito urbanístico.

No entanto, ainda que a vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e de todas aqueles comprometidos com a luta às desigualdades territoriais urbanas no país tenham se concretizado com a inserção do capítulo da política urbana na Constituição de 1988, o texto dos dois artigos que a compunham permanecia carente de regulamentação.

Foram necessários outros quase treze anos de debates no Congresso Nacional para que o assentamento das diretrizes gerais citadas no art. 182 se efetivasse com a publicação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

A lei estabelece como uma das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Destarte, a partir do Estatuto da Cidade, toda e qualquer política executada pelas prefeituras municipais brasileiras que versassem sobre o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deveriam considerar a diretiva da regularização fundiária em sua metodologia e aplicação.

Além de figurar como diretriz geral, a regularização fundiária também foi elencada no rol dos instrumentos da política urbana capazes de levar a atuação municipal a atingir os fins propostos na lei.

A evolução da legislação era clara no sentido do fomento à aplicação da regularização fundiária pelos municípios.

Ocorre que, até então, mesmo sendo uma diretriz geral e um instrumento da política urbana estabelecidos em lei federal, não havia no arcabouço legal pátrio um procedimento de regularização fundiária que não fosse aquele expresso na Lei nº 6.766/79 que, como já mencionado, pecava ao ser aplicado na prática socioeconômica das prefeituras municipais.

## 2.1 A Lei federal nº 11.977/2009

O final da primeira década do século XXI foi marcado pela crise financeira aflorada da insolvência creditícia imobiliária nos EUA e que acabou por ter consequências que permearam todas as áreas da economia, financeiras e, principalmente, de crédito pelo mundo.

No Brasil, o momento foi de investida aos efeitos da crise com a propositura pelo Poder Executivo Nacional da Medida Provisória nº 459/2009, que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A matéria da regularização fundiária já vinha sendo debatida no Congresso Nacional como parte do texto do projeto de lei de revisão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979), que se encontrava emperrado há décadas nas discussões dos muitos atores relacionados ao mercado imobiliário, aos movimentos populares por moradia e ligados à reforma urbana.

Como estratégia, o Poder Executivo Nacional destacou a parte relacionada à regularização fundiária do texto do projeto de lei em debate no Congresso e o inseriu na Medida Provisória que tratava do PMCMV.

Segundo o texto de justificativa à Medida Provisória “diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica”.<sup>2</sup>

O mesmo texto justificativo reforça a ideia de lacuna no ordenamento legal brasileiro no tocante a critérios gerais e procedimentais da regularização fundiária:

Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dada a ausência de um marco regulatório específico para a questão da regularização fundiária urbana, o que tem causado enormes entraves e dificuldades para que a regularização fundiária seja efetivada até o fim.<sup>3</sup>

Ao final, os objetivos da nova norma proposta ficam claros: a implementação de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico déficit habitacional do país.

A Medida Provisória 459/2009 teve seu trâmite no Congresso Nacional sendo convertida na Lei federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, mais tarde alterada pela Lei nº 12.424, de 2011. Após anos de luta dos movimentos interessados, de profissionais ativistas e da academia a matéria da regularização fundiária urbana pôde contar com uma norma de parâmetros abrangentes, com definições conceituais e principiológicas, apresentação de instrumentos e, por fim, estabelecimento de um procedimento regularizatório.

Segundo palavras do então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador José Renato Nalini, “as duas leis constituem marco histórico. Partem do pressuposto de que mudar é possível. É imprescindível aceitar a quebra de paradigmas, abolir preconceitos e adotar uma outra postura em relação à submoradia. Postura de diálogo, paciência para ouvir, transigir e agir”.<sup>4</sup>

A lei dispõe em seu Capítulo I sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e no Capítulo III sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

<sup>2</sup> E.M. Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 04.



De extrema importância é a definição dos princípios da regularização fundiária presente no artigo 48:

Lei nº 11.977/09:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

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.

Existem em seu texto disposições gerais sobre regularização fundiária e disposições específicas para os dois tipos básicos de regularização estipuladas: a regularização fundiária de interesse social – dirigida aos assentamentos irregulares ocupados pela população de baixa renda, em que o direito à moradia assegura procedimentos especiais – e regularização a fundiária de interesse específico – aplicada aos espaços irregulares que não são de interesse social.

No texto encontra-se a definição legal de regularização fundiária:

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

Estão também presentes na Lei nº 11.977 a lista dos atores do processo de regularização; especificações sobre o projeto urbanístico de regularização; determinações para compatibilizar o processo de regularização e a preservação do meio ambiente; apresentação de novos instrumentos de regularização; bem como diversas normas que orientam o registro da regularização fundiária.

Trata-se, portanto, do diploma legal de maior importância na implementação da regularização fundiária em nosso país, tendo sido capaz de suprir a lacuna existente na normativa pátria para a matéria até a sua publicação.

É claro o movimento legislativo até a publicação da Lei federal nº 11.977/2009 no sentido de incentivar e fortalecer a prática da regularização fundiária como forma de atendimento e equacionamento da questão habitacional, assegurando à população de baixa renda os direitos à moradia, à cidade e à dignidade da pessoa humana. Clara também está a tendente preocupação da legislação com os rumos e o crescimento da irregularidade urbana no país.

Não se pode pensar, no entanto, que a valorização da política urbana por meio de capítulo na Constituição Federal e a elaboração normativa focada na concessão de segurança jurídica da posse através do estímulo à regularização fundiária de interesse social foram outorgadas à população como prerrogativa. O amadurecimento da legislação em sentido de assegurar a regularização fundiária como diretriz da política urbana foi fruto de muito conflito entre os diversos atores envolvidos no ordenamento territorial brasileiro.

A resistência exercida por grupos de atores contrários à reforma urbana foi capaz de delongar os tempos de discussão da matéria tanto na Assembleia Constituinte, quando da elaboração da Constituição Nacional de 1988 e da inserção do capítulo sobre política urbana no texto constitucional, quanto no Congresso Nacional, quando do debate de mais de uma década para a publicação do Estatuto da Cidade e, em menor força, da análise da Medida Provisória 459/2009.

Ainda assim, principalmente quando do trâmite da Medida Provisória 459, a situação de composição do Congresso Nacional, formada por uma aliança política que suportava questões de viés mais progressista, foi capaz de propiciar a aprovação do texto que daria origem à publicação da Lei nº 11.977/2009.

Imediatamente os profissionais ligados à causa da regularização fundiária passaram a estudar o texto legal e a aplicar suas novas determinações.

Não com facilidade um novo sistema normativo, composto por novas definições legais e novos procedimentos, passou a ser aplicado pelos poderes públicos, pelos movimentos sociais e pelos técnicos que se dedicavam à matéria.

Foram necessários anos de provas e tentativas para que a nova visão de solução da problemática da informalidade registral e urbanística urbana trazida com a Lei 11.977/2009 começasse a dar frutos concretos. Muitos foram os gargalos encontrados até mesmo na própria lei federal, completamente compreensíveis em se tratando de matéria até então de normatização legal inexistente.

Após aproximadamente dois anos de aplicação da Lei 11.977 houve a publicação da Lei federal nº 12.424/2011 que teve como objetivo justamente “aparar as arestas” conceituais e, principalmente, procedimentais da regularização fundiária urbana encontradas com a utilização da lei de 2009.

O amadurecimento da cultura da regularização fundiária trazida com as leis mencionadas se deu com o passar do tempo, com a realização de trocas de experiências entre os profissionais e acadêmicos pesquisadores do tema e com a

incorporação da política de reparação das irregularidades fundiárias e urbanísticas de nossas cidades por meio de ações ou programas de regularização fundiária pelos poderes públicos.

## 2.2 A Medida Provisória 759 – MP 795/2016

Em 23 de dezembro de 2016 foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória nº 759, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a dinamização dos procedimentos de alienação de imóveis da União e sobre outras matérias correlatas.

A notícia de nova normativa que revogaria por completo a Lei federal nº 11.977/2009 no que tange à regularização fundiária foi recebida com grande surpresa por todos os profissionais dedicados à matéria.

Havia já dentre muitos técnicos a concordância na necessidade de revisão e aprimoramento do texto contido na lei de 2009, já que as regras de aperfeiçoamento trazidas com a Lei nº 12.424/2011 não chegaram a cobrir todas as lacunas existentes. No entanto, para a grande maioria dos profissionais, a revogação completa do Capítulo III – Da Regularização Fundiária da Lei nº 11.977 foi medida completamente deslocada do cenário de aprendizagem e melhoria constante do entendimento da normativa legal aplicada até então.

O distanciamento da nova norma à técnica profissional aplicada foi particularmente explicitado pela espécie do ato normativo que a criou: uma medida provisória.

Sabe-se que, em virtude da tripartição de Poderes de Estado na clássica visão de Montesquieu, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei, ou seja, cabe ao Legislativo o poder normativo do Estado. No entanto, excepcionalmente quando admitido pela Constituição, os Poderes de Estado podem exercer “funções e praticar atos que, a rigor, seriam de outro Poder” (MEIRELLES, 2004, p. 61).

Uma dessas excepcionalidades se dá quando a Constituição garante ao Poder Executivo (que tem a função precípua administrativa do Estado) a capacidade de criação de atos com força de lei, as chamadas medidas provisórias.

Constituição Federal

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Além da origem do Poder criador do ato, feito pelo Executivo e não pelo Legislativo, o que diferencia esta espécie de ato normativo de uma lei, o mais

comum ato normativo do Estado, é, primeiramente, o prazo de sua vigência e, também, o procedimento de sua tramitação nas casas legislativas.

A temporariedade da vigência da norma emitida via medida provisória está no cerne de sua natureza. Segundo o §7º do art. 62 da Constituição, após a publicação, a medida provisória será vigente por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta dias. Caso nesse período a norma não for apreciada por ambas as Casas do Congresso Nacional, extinguir-se-á a sua força de lei, deixando de criar direitos e deveres.

Ocorre que, até a apreciação pelo Congresso Nacional ou a perda de vigência da norma pelo transcurso do prazo constitucional, a medida provisória tem validade imediata após a sua publicação.

Diferentemente de uma lei, que segundo o art. 1º, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei nº 4.657/1942, salvo disposição contrária no próprio texto legal, começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada, a vigência de uma medida provisória é imediata após sua publicação.

Essa característica de vigência súbita da medida provisória foi responsável pela surpresa dos profissionais e acadêmicos relacionados com a matéria da regularização fundiária quando da publicação da MP 759, em 23 de dezembro de 2016.

Repentinamente, sem consulta pública ou qualquer interação prévia com a comunidade profissional e acadêmica, uma nova norma passa a vigor de forma imediata, revogando por completo o capítulo da lei nacional de maior importância que trata da matéria de regularização fundiária.

Outra diferença da norma criada por meio de medida provisória é seu procedimento de apreciação nas Casas do Congresso Nacional. O texto constitucional, além de prever um prazo máximo para o processo total de discussão da norma no Poder Legislativo relativamente curto (sessenta dias prorrogáveis por igual prazo), determina expressamente um procedimento específico para essa apreciação.

## 2.3 O procedimento de apreciação no Congresso Nacional da MP 759/2016

### *Publicação*

A MP 759, como mencionado, foi publicada em 23 de dezembro de 2016. Essa é a primeira fase do procedimento de uma medida provisória. O texto da Medida Provisória é publicado no Diário Oficial da União quando, então, passam a ser contados os prazos relativos à vigência e à sua tramitação no Congresso Nacional. Nesse momento, e nos seis dias subsequentes, podem ser oferecidas

emendas à MP perante a Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a matéria.

#### *Comissão Mista*

O Presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas após a publicação da MP, designa uma Comissão Mista formada por 12 senadores e 12 deputados titulares (com igual número de suplentes), responsável por analisar previamente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária.

Após instalada a comissão, são eleitos o Presidente e Vice-Presidente, pertencentes a Casas diferentes, e designados Relator e Relator-Revisor da matéria, o último para exercer as funções na Casa diversa da do Relator. O Presidente da Comissão Mista possui a prerrogativa de indeferir liminarmente as emendas apresentadas que forem estranhas ao texto original da MPV

Apresentado e discutido, o texto do Relator é submetido à votação pelo colegiado, passando a constituir parecer da Comissão Mista ao ser aprovado. O parecer pode concluir, no mérito:

- a. pela aprovação total da MP como foi editada pelo Poder Executivo;
- b. pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MPV é alterado; ou
- c. pela rejeição da matéria, com o parecer sendo obrigatoriamente encaminhado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

A Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria da MP 759 foi constituída em 06 de fevereiro de 2017, sendo eleito o Deputado Izalci Lucas (PSDB – DF) para Presidente; e designado Relator-Revisor o Deputado Pauderney Avelino (DEM – AM).

Foram apresentadas 732 emendas ao texto da MP, número expressivo que comprova a dinâmica de poder na matéria da irregularidade fundiária no país e explicita o fluxo de estratégias de garantia de conquista ou manutenção do acesso aos recursos tanto políticos quanto econômicos dos territórios irregulares.

Em 22 de março de 2017 foi prorrogado por sessenta dias o prazo de vigência da Medida Provisória pelo Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, tendo também sido designado o Senador Romero Jucá (MDB-RR) para a Relatoria da Comissão Mista.

Com a acirrada disputa de interesses na matéria, foram apresentados, ao todo, 29 requerimentos pelos membros da Comissão Mista propondo a realização de audiências públicas para debater a matéria.

A primeira audiência pública foi realizada em 05 de abril de 2017 com a participação dos seguintes convidados: Sílvio Eduardo Marques Figueiredo – Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades; Renato

Rodrigues Vieira – Assessor Especial da Casa Civil; Ewerton Giovanni dos Santos – Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do INCRA; Sidrack Correia – Secretário de Patrimônio da União; e José Dumont – Representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.

Em 06 de abril de 2017 a segunda audiência pública contou com a presença de: Sílvio Eduardo Marques Figueiredo – Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades; Daniela Campos Libório – Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Naila de Rezende Khuri – Diretora do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil; Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz – Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Patricia André de Camargo Ferraz – Diretora da Associação dos Notários e Registradores do Brasil; Erick Vidigal – Subchefe Adjunto de Assuntos Jurídicos da Casa Civil; e Nelson Saule Júnior – Representante do Fórum Nacional da Reforma Urbana.

A terceira audiência pública foi composta em 11 de abril de 2017 por: Renato Rodrigues Vieira – Assessor Especial da Casa Civil; Ewerton Giovanni Dos Santos – Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do INCRA; José Dumont – Coordenador-Geral de Regularização Fundiária da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SERFAL; Cleia Anice Porto – Assessora da Secretaria de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; Ciro Siqueira – Coordenador de Assuntos Estratégicos da Confederação da Agropecuária e Pecuária do Brasil – CNA; Alexandre Conceição – Coordenador Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra; Marco Antônio Delfino De Almeida – Procurador da República no Município de Dourados.

Uma quarta audiência pública realizou-se em 12 de abril de 2017 com a presença de: Sílvio Eduardo Marques Figueiredo – Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades; Alexandre Freire – Subchefe Adjunto Substituto de Assuntos Jurídicos da Casa Civil; Dinarte Vaz – Diretor do Departamento de Caracterização e Incorporação do Patrimônio da Secretaria de Patrimônio da União – SPU; André Luís Pereira Nunes – Diretor de Destinação Patrimonial da Secretaria de Patrimônio da União – SPU; Mauro Oliveira Pires – Diretor de Extrativismo e Secretário Substituto da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

No dia 25 de abril de 2017 o relator da matéria na Comissão Mista, Senador Romero Jucá (MDB-RR), apresentou seu relatório legislativo, no qual acatou 122 das 732 emendas apresentadas. Em 03 de maio de 2017, na oitava reunião da Comissão Mista, foi aprovado o requerimento de encerramento da discussão pôs-se o texto do Relatório do Senador Romero Jucá (MDB-RR) a voto.

O Relatório é aprovado e passa a constituir o Parecer da Comissão, o qual conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da medida

provisória, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela sua adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 759, de 2016 na forma do projeto de lei de conversão apresentado.

#### *Câmara dos Deputados*

Analisada pela Comissão Mista, a MP segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, Casa iniciadora. O *quorum* para deliberação é de maioria simples (presente em Plenário a metade mais um dos deputados). As conclusões da deliberação da matéria incluem: a rejeição, aprovação na íntegra (nos termos da MP editada), ou aprovação de projeto de lei de conversão – PLV (com alteração do texto originalmente publicado). Rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada (na íntegra ou na forma de PLV), é remetida ao Senado Federal.

O texto aprovado pela Comissão Mista foi apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados no dia 24 de maio de 2017, tendo sido aprovada a Medida Provisória nº 759 de 2016, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 12 de 2017, ressalvados os destaques.

A sessão de votação na Câmara dos Deputados foi tumultuada. Naquele mesmo dia houve manifestação popular organizada por centrais sindicais contra o governo do Presidente Michel Temer em Brasília.

A reação da Presidência da República foi a edição de decreto de ação de garantia da lei e da ordem publicado em edição extraordinária do Diário Oficial da União na qual as Forças Armadas foram chamadas para conter a ação dos manifestantes.

Como resposta à ação de garantia da lei e da ordem da Presidência, os Deputados Federais dos partidos de oposição (PT, PSOL, Rede, PDT, PCdoB e PMB) se retiraram do Plenário da Câmara, deixando a sessão, como forma de protesto. Sem resistência, o Presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM – RJ), colocou em pauta de votação sete medidas provisórias que, em pouco mais de uma hora, foram todas aprovadas.

#### *Senado Federal*

O quórum para deliberação no Senado Federal também é de maioria simples (presente a metade mais um dos senadores) e o resultado da votação apresenta-se com as seguintes opções:

- a. rejeição: a matéria tem sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada;
- b. aprovação na íntegra (nos termos da edição original): MPV é enviada à promulgação e se torna lei;
- c. aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações de mérito: o texto é remetido à sanção do Presidente da República;

- d. aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas;
- e. aprovação da Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória;
- f. aprovação de novo PLV: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal.

Em 31 de maio de 2017 foi aprovado o Projeto de Lei de Conversão nº 12 de 2017, com adequações redacionais, nos termos do parecer, com o seguinte resultado: Sim 47; Não 12; Presidente 1; Total 60.

De acordo com o procedimento estabelecido, uma vez aprovado o Projeto de Lei apenas com adequações redacionais, ou seja, sem alterações de mérito no texto recebido pela Câmara dos Deputados, o próximo passo seria o envio da matéria diretamente à sanção presidencial.

#### *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.907/DF*

No entanto, não foi esse o entendimento dos Deputados Federais e Senadores da República integrantes do Partido dos Trabalhadores, que impetram com a Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.907/DF alegando que as alterações realizadas no texto pelo Senado Federal não seriam apenas adequações redacionais, mas que alterariam diretamente o texto legal em seus objetivos.

O pedido feito à Suprema Corte foi, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da votação no Plenário do Senado Federal, ou, ainda, a anulação do ato de encaminhamento do PLV nº 12/2017 à sanção presidencial.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, através da decisão de 19 de junho de 2017 do Ministro Luís Roberto Barroso, foi de “suspender os efeitos da aprovação do PLV 12, de 2017 pelo Plenário do Senado Federal, determinando o retorno da proposição legislativa à Câmara dos Deputados para deliberação sobre as emendas no prazo regimental (art. 7º, §4º, da Resolução CN nº 1/2002) com dilação de até 10 (dez) dias corridos a partir do recebimento do PLV. Enquanto durar o prazo concedido, permanece em vigor o texto original da medida provisória, por aplicação analógica da regra do art. 62, §12, da Constituição”.

#### *Retorno à Câmara dos Deputados*

Se o Senado aprova com modificações o texto recebido da Câmara, as propostas retornam à análise da Câmara dos Deputados. As alterações promovidas pelo Senado são acatadas ou rejeitadas pela Câmara dos Deputados, sendo a matéria remetida à sanção (se aprovado o PLV) ou à promulgação (se aprovado o texto original da Medida Provisória).



Em 27 de junho de 2017 o Plenário da Câmara dos Deputados discutiu, em turno único, as Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2017 (Medida Provisória nº 759-A, de 2016), tendo votado pela aprovação do Redação Final e envio da matéria à sanção presidencial (realizada em 28 de junho de 2017).

A matéria foi transformada na Lei ordinária nº 13.465 em 11 de julho de 2017.

### 3 O discurso para justificar a nova normativa

Como visto, o assentamento de normas de regulação da aplicação da regularização fundiária no país, uma das diretrizes do ordenamento territorial segundo o Estatuto da Cidade, se encontrava realizado a partir da publicação da Lei federal nº 11.977/2009.

Mudanças e aprimoramentos na lei seriam bem recepcionados e até mesmo desejados pelos profissionais dedicados à matéria. No entanto, a edição da Medida Provisória 759, apartada de discussão popular em sua elaboração, causou grande estranheza.

Diferentemente da situação de lacuna normativa quando da edição da Medida Provisória 459, em 2009, a realidade de 2016, ano de edição da Medida Provisória 759, não justificaria os requisitos constitucionais de relevância e urgência do ato do Poder Executivo. De fato, esta foi a principal crítica à espécie normativa feita pela advogada Daniela Campos Libório, então Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, quando de sua participação da segunda audiência pública realizada na Comissão Mista competente pela análise da MP.

Segundo a advogada, os requisitos de relevância e urgência não estariam justificados tendo-se em vista a já existência no arcabouço legal pátrio de norma específica sobre o assunto da regularização fundiária. Assim, em suas palavras, a Medida Provisória 759 sofria de vício inicial de inconstitucionalidade.

O discurso do Poder Executivo, quando analisada a Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou o texto proposto à apreciação do Congresso Nacional (EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR), foi no sentido de reconhecer a presença de normativa pré-existente, mas apoiar-se na necessidade de dinamização e simplificação, “inclusive sob uma perspectiva registral”,<sup>5</sup> do processo da regularização fundiária.

No entanto, logo após essa primeira exposição de motivos da nova norma, o texto da EMI nº 020/2016 passa a mencionar outras razões para a alteração

<sup>5</sup> EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR.

da legislação existente. As mais acentuadas delas fazem menção ao aspecto econômico.

Segundo a EMI nº 020/2016, “o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo”.<sup>6</sup>

Aqui vemos uma faceta muito clara do posicionamento do grupo político que ocupa o Poder Executivo quando da elaboração da MP perante o papel das instituições, primordialmente da governamental, em relação ao modelo de desenvolvimento esperado para o Estado brasileiro e para a camada da população moradora de áreas em situação de irregularidade fundiária.

Calcar a alteração da legislação nas melhoras que uma maior possibilidade de financiamento e acesso ao crédito possa trazer à população mostra o entendimento desse grupo político sobre as funções das instituições Estatais.

A ideia de que a propriedade regularizada traga mais possibilidade de inserção das camadas pobres da sociedade no modelo econômico vigente foi mais profundamente trabalhada pelo economista peruano Hernando De Soto.

O que afirma De Soto (2000) é que países pobres são pobres porque não conseguem enxergar sua própria riqueza, já que, segundo as estimativas do autor, 80% de sua população vive à margem da economia formal e longe, consequentemente, das estatísticas oficiais. Todo seu exercício visa demonstrar, portanto, que o combate ao subdesenvolvimento deve passar, necessariamente, por uma mudança na forma como esses países lidam institucionalmente com sua população mais pobre.

Segundo De Soto, o processo de representação da riqueza ou do capital, por ele chamado de efeito propriedade, é deficiente ou mesmo inexistente nas “nações do Terceiro Mundo e do extinto bloco comunista” (DE SOTO, 2000), o que faz de boa parte dos seus ativos capital morto. Lembra que nos países desenvolvidos, “toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque é representado em um documento de propriedade, e que este é o sinal visível de um vasto processo oculto, conectando todos esses ativos ao restante da economia” (DE SOTO, 2000).

O economista afirma que é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo. Esse processo começa com o registro de propriedade, descrevendo e organizando os aspectos econômico e socialmente mais úteis

---

<sup>6</sup> *Idem.*

sobre esses ativos. Depois, são convertidos em títulos, seguindo um conjunto de regras legais e precisas, compartilhando com os demais essas informações padronizadas e aceitas socialmente.

A forma que De Soto propõe para o desenvolvimento econômico e social da população afasta-se da ideia de conflito de classes, na medida que suas ideias estimulam em realidade a integração dos mais pobres ao modelo econômico de acesso ao crédito pelo esforço institucional Estatal em titularizar as moradias de áreas caracterizadas pela irregularidade fundiária. Uma vez titulado, o imóvel poderia então ser utilizado como garantia a empréstimos financeiros perante instituições de crédito e bancárias.

É essa a ideia que se extrai das razões com base nos aspectos econômicos para a alteração da legislação existente trazidos na Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou o texto inicial da MP 759 elaborado pelo Poder Executivo brasileiro.

A informalidade fundiária representaria, então, uma fronteira ao modelo desenvolvimentista aplicado pelo capital imobiliário. A titulação de imóveis irregulares intencionada pela nova normativa seria uma forma de implementação do modelo econômico baseado no crédito por meio da pretensa capitalização da posse mediante a sua transformação em propriedade.

A participação do Estado como indutor dessa dinâmica de conquista de novos territórios para o mercado financeiro e o capital imobiliário nos faz questionar o papel das instituições no delinear da produção legislativa do país. Na visão de Bathelt e Gluckler (2014) o conceito de instituição tem de ser percebido de um ponto de vista relacional, em um contexto de correlação de forças de setores sociais e dinâmicas econômicas de acumulação de capital.

A intenção por vezes repetida no texto da EMI nº 020/2016 de transladar a terra irregular para dentro da economia explícita os interesses financeiros por trás da dinâmica territorial proposta.

Se para Cleaver (2012) as instituições são canais por meio dos quais as ações individuais e coletivas são moldadas, são arranjos de pessoas reproduzidas no tempo e no espaço e sujeitos a constantes processos de evolução e mudança, pode-se dizer que a alteração do grupo político no Poder Executivo do país ocorrida em 2016 trouxe consigo relações e arranjos capazes de forçar a ação do Estado brasileiro no sentido da alteração da cultura da atividade de regularização fundiária, deixando essa de ter o objetivo primeiro de interação do morador beneficiado à cidade formal e passando a ambicionar primordialmente a capitalização do imóvel irregular e sua transformação em ativo para acesso ao mercado financeiro.

---

**Federal Law 13.465/2017 and its justification: the imposition of a developmental model hidden by the promise of procedural dynamization of regularization of land tenure**

**Abstract:** With the enactment of the Federal Constitution of 1988, the elaboration, understanding and application of federal legislation regarding land regularization was implemented based on the urban policy guidelines established in the City Statute. The edition of Provisional Measure 459/2009, transformed into Federal Law No. 11.977/09, had the important mission of covering the gap in Brazilian legislation on land regularization matters. With a broad conceptualization, full land regularization began to be understood as the set of legal, urban, environmental and social measures capable of guaranteeing the social right to housing, the full development of the social functions of urban property and the right to the environment ecologically balanced. However, the alteration of the institutions, here understood as the relational arrangements of actors, in the sphere of the Federal Executive Power, also implied in the shaping of the legislation for the modification of the final objective of the role of the land regularization policy, being seen as a means of obtaining title deed by the poor population for their access to the financial market through the guarantee of titled real property. This article proposes to analyze the institutional discourse carried out to justify this cultural change.

---

## Referências

- BATHELT, H; GLUCKLER, J. Institutional change in economic geography. *Progress in Human Geography* 38(3), 2014. p. 340-363.
- CLEAVER, F. Getting Institutions Right: Interrogating Theory and Policy. *In: Development Through Bricolage*. New York: Routledge, 2012. p. 1-32.
- DE SOTO, Hernando. *The Other Path*. Nova York: Harper & Row Publishers, 1989.
- DE SOTO, Hernando. *The Mystery of Capital*. Nova York: Basic Books, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coords.). *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- POMERANTZ, P. R. Development Theory. *In: BEVIR, M. The SAGE Handbook of Governance*, SAGE Publication: London, 2011, pp: 160-178.
- SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html#Haut>>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- TANAKA, G. M. Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir lutas urbanas. *In: XVII ENANPUR. Sessão Temática 10: Perspectivas para o Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoe\\_s\\_Tematicas/ST%2010/ST%2010.2/ST%2010.2-04.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoe_s_Tematicas/ST%2010/ST%2010.2/ST%2010.2-04.pdf)>.

## Legislação

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.977*, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 6.766*, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei nº 58*, de 10 de dezembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. *Medida Provisória n° 759*, de 2016. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. *Entenda a tramitação da Medida Provisória*. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

E.M. Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm)>.

EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/.../Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/.../Exm-MP%20759-16.pdf)>.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZANOLA, Rafael De Sordi. A Lei federal 13.465/2017 e seu discurso justificativo: a imposição de modelo desenvolvimentista ocultada pela promessa de dinamização procedimental da regularização fundiária. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 171-191, jul./dez. 2017.

---