

A legitimação fundiária é realmente inconstitucional?

Fellipe Duarte

Introdução

Atualmente, tramitam as Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787 no Supremo Tribunal Federal, que tratam da possível inconstitucionalidade de institutos e regras trazidas pela Lei nº 13.465/17.

A discussão das ações envolve inúmeros pontos, dentre os quais a legitimação fundiária, a regularização de ocupações de até 2.500 hectares na Amazônia Legal e a utilização dos instrumentos de regularização fundiária urbana para zona rural.

Em que pese a riqueza de detalhes da discussão, o presente artigo tem o escopo de estudar especificamente o instituto da legitimação fundiária, criado pela Lei nº 13.465/17, sob o viés de sua constitucionalidade.

O que é a legitimação fundiária?

A legitimação fundiária é modo originário de aquisição da propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver área pública ou possuir em área privada, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016.

Da leitura da lei, destacam-se os seguintes pontos: a) modo originário de aquisição da propriedade; b) conferido por ato do poder público; c) exclusivo da REURB; d) unidade imobiliária com destinação urbana; e) marco temporal em 22/12/16; f) áreas públicas ou privadas.

O instituto foi criado pelo art. 23 da Lei nº 13.465/17 e tem natureza de aquisição originária. Razão pela qual o adquirente, utilizando-se a legitimação fundiária, recebe o bem destituído de ônus e gravames, “exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado”.^[1]

A legitimação fundiária é conferida por ato do poder público, ou seja, por ato administrativo constitutivo de titulação. Além disso, é instrumento exclusivo da REURB. Ou seja, não é possível a titulação por legitimação fundiária sem um procedimento de regularização fundiária urbana.

Outro ponto a ser destacado é que a legitimação fundiária só pode ser aplicada quando a unidade imobiliária tiver destinação urbana e deve obrigatoriamente observar o marco temporal de 22/12/16. Portanto, o assentamento onde será aplicada a legitimação fundiária deve estar consolidado desde essa data.

Por fim, cabe destacar que o instituto é aplicável tanto a áreas públicas quanto a áreas privadas.

Os argumentos pela inconstitucionalidade da legitimação fundiária

O instituto da legitimação fundiária tem sido, como já mencionado, objeto de questionamento em sua constitucionalidade. Há especialmente dois argumentos sustentados no bojo das ações diretas de inconstitucionalidade.

O primeiro argumento, trazido pela inicial da ADI 5771, sustenta a inconstitucionalidade da legitimação fundiária porque o marco temporal fixo previsto no art. 23 substitui qualquer exigência material, como a ausência de tempo mínimo de ocupação, a não vinculação a direito à moradia, a ausência de limite de área e a omissão quanto ao beneficiário não ser proprietário de outro imóvel.

Neste caso, o parâmetro de confronto é o instituto da usucapião constitucional, que exige 5 anos de posse, uso para moradia, metragem máxima e ausência de outra propriedade para adquirir áreas particulares.

No contexto da legitimação fundiária, é possível a aquisição não só de áreas particulares, mas também de áreas públicas, que são insuscetíveis de usucapião. De modo que a vedação da usucapião de áreas públicas seria também argumento para impedir – ou declarar inconstitucional – a legitimação fundiária de áreas públicas.

O segundo argumento, trazido pelo voto do Ministro Dias Toffoli, sustenta a diferença de tratamento que trouxe a Lei nº 13.465/17 na REURB-S e na REURB-E. Enquanto no primeiro caso há requisitos específicos no art. 23, §1º, para os casos de REURB-E a legislação não trouxe requisitos específicos. Esse tratamento diferenciado, de acordo com o recente voto do Ministro, foi na contramão do objetivo da República de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Verificados os argumentos acima, passa-se a desenvolvê-los nos tópicos seguintes.

Inalienabilidade dos bens públicos

Conforme mencionado, dentre as questões mais divergentes da Lei nº 13.465/17 destaca-se a possibilidade de utilização da legitimação fundiária, aquisição originária da propriedade, em imóveis públicos.

A principal divergência reside no fato de que a legislação veda, expressamente, a utilização da usucapião sobre bens públicos.[2] Nesse contexto, a constitucionalidade do instituto tem sido questionada[3] sob o argumento de que a legitimação fundiária afetaria a proteção constitucional da propriedade[4], permitindo a aquisição de imóveis sem o devido processo legal e contrariando a vedação de usucapião de bens públicos.

A vedação da prescrição aquisitiva para bens públicos ganhou força no Código Civil de 1916, com o art. 67, segundo o qual “os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever”. O artigo antecedente mencionado é exatamente o artigo que trata dos bens públicos.

Portanto, o Código Bevilacqua partiu da premissa da impossibilidade de perda da inalienabilidade de bens públicos. De modo que os bens públicos seriam inalienáveis.

A inalienabilidade indica que o bem é insuscetível de apropriação, não podendo ser cedido, vendido ou permutado e, ainda, impossibilitado de ser gravado com qualquer ônus real[5]. No caso de bens públicos, revela a insuscetibilidade de apropriação, de que decorre, também, a imprescritibilidade dos bens.[6]

Assim, conforme conclui Benedito Silvério Ribeiro, “a imprescritibilidade resulta da inalienabilidade ínsita do bem público. Por direito, este não pode ser alienado e, por consequência, não pode ser objeto de usucapião”.[7]

Dito isso, passa-se a estudar o que seriam bens públicos. São aqueles pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios.[8] Eles se dividem em a) bens de uso comum do povo, que são bens públicos cuja utilização não se submete a qualquer tipo de discriminação ou ordem especial de fruição, como praias, estradas, ruas e praças[9]; b) bens de uso especial, que são bens públicos cuja fruição, por título especial, e na forma da lei, é atribuída a determinada pessoa, bem como aqueles utilizados pelo próprio poder público para a realização de seus serviços públicos[10]; c) bens dominicais ou dominiais, que não são afetados à utilização direta e imediata do povo, nem aos usuários de serviços, mas que pertencem ao patrimônio estatal, a exemplo das terras devolutas e terrenos de marinha.[11]

Enquanto os dois primeiros estão afetados a uma atividade estatal, este último já não possui função estatal, razão pela qual há decisões[12], embora não

sejam majoritárias, no sentido de que os bens desafetados[13] não seriam imprescritíveis.

Neste sentido, o melhor entendimento é que os bens públicos só são inalienáveis quando cumprem uma função pública, como entende Benedito Silvério Ribeiro, para quem os bens públicos são inalienáveis somente enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública, ou seja, destinação pública específica.[14]

Nesse contexto, se a propriedade deixa de atender a uma finalidade pública, impedir sua utilização para a concretização de direitos sociais vai de encontro à própria lógica da função social da propriedade. A doutrina social da Igreja também reconhece que o direito de propriedade deve atender ao bem comum. Neste sentido, a encíclica *Populorum Progressio* estabelece que “a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. Ninguém tem direito de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário”.[15]

O acerto desse entendimento está no fato de a própria lei permitir que o particular ocupe e regularize bem público em seu nome, como é o caso do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia sobre bens públicos[16]. O instituto favorece a função social da propriedade e o direito social à moradia. Se o ocupante observa alguns requisitos, o poder público pode conceder o direito ao beneficiário.

No mesmo sentido, antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 13.465/17, a Lei nº 11.977/09 já reconhecia o direito de posse do ocupante, em respeito ao direito social à moradia. Sob a égide do regime anterior, já se permitia a conversão da posse em propriedade caso fossem respeitados alguns requisitos: “[...] poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião.[17]

Então repare que a ideia de imprescritibilidade do bem público pelo particular não contradiz a possibilidade de regularização de bens públicos que já não possuem finalidade pública e passaram a atender direitos sociais de seus ocupantes, bem como a função social.[18]

Embora até o momento o contexto apresentado tenha sido o da usucapião, o objeto de estudo é o instituto da legitimação fundiária, que não se confunde com a usucapião. Os argumentos da usucapião, de certa maneira, servem de pano de fundo para a análise da legitimação fundiária, mas os institutos não podem ser confundidos.

Legitimação fundiária não é usucapião: o problema da identidade valorativa

Como se sabe, a imprescritibilidade de bens públicos é um dos argumentos utilizados para se questionar a constitucionalidade da legitimação fundiária, notadamente dos bens públicos. Assim, grosso modo, se não se pode usucapir bem público, não se pode adquirir bem público por legitimação fundiária, que também constitui aquisição originária da propriedade.

Nesse sentido, o que se está a fazer é a aplicação de uma regra geral – de um determinado instituto – a outro instituto, que difere do primeiro. Embora ambos tenham natureza de aquisição originária da propriedade imobiliária, os institutos são diferentes. Esse detalhamento será oportunamente feito.

Verificado esse breve contexto, observa-se que a tese da inconstitucionalidade pressupõe a aplicação analógica da vedação constitucional da usucapião à legitimação fundiária, considerando uma equiparação entre institutos distintos.

A analogia é descrita pela doutrina como a “transposição de uma regra, dada na lei para a hipótese legal (A), ou para várias hipóteses semelhantes, numa outra hipótese B, não regulada na lei, semelhante àquela”. [19]

Antes que se conclua que o entendimento pela inconstitucionalidade da legitimação fundiária leve em conta a interpretação teleológica da Constituição Federal, o argumento só se sustenta mediante a extensão analógica da vedação constitucional da usucapião de bens públicos para um instituto diverso, a legitimação fundiária.

Retomando o raciocínio da analogia, é preciso compreender que, embora seja comum a utilização, no âmbito jurídico, da analogia, sua aplicação requer a existência de alguns critérios. Dentre esses critérios, Karl Larenz ensina que deve haver identidade valorativa [20] entre os institutos. O que se exige, portanto, não é a mera semelhança, mas a igualdade da razão jurídica que justifique seu tratamento. Há quem entenda, ainda, que se deve identificar a “razão suficiente” ou a “razão de ser” da norma jurídica que se apresentam como sendo análogas. [21]

Por identidade valorativa pode-se compreender a coincidência entre as razões jurídicas que justificam o tratamento normativo de dois casos. Não basta, pois, que produzam efeitos semelhantes, é preciso que o fundamento da disciplina jurídica seja o mesmo. É justamente essa a ideia que legitima o emprego da analogia, segundo Karl Larenz.

Aplicando-se essa premissa ao caso em tela, questiona-se se o legislador atribuiu aos institutos da usucapião e da legitimação fundiária o mesmo valor jurídico. Ou seja, não basta que ambos sejam forma originária da propriedade imobiliária, é preciso que seja respondida à questão acima: eles possuem o mesmo valor jurídico?

A resposta nos parece ser negativa. Enquanto a usucapião favorece a posse qualificada ao longo do tempo, a legitimação fundiária é instrumento de política pública da regularização fundiária praticado pelo Poder Público no âmbito da REURB.

Em outras palavras, a mera posse prolongada exercida por um particular sobre imóvel público não é suficiente para que o poder público perca a propriedade. Por outro lado, a legitimação fundiária não ocorre porque alguém possui o imóvel em um determinado período. Neste caso, exige-se ato do poder público e uma consolidação irreversível, associada ao interesse público em incorporar o núcleo informal ao ordenamento territorial.

Daí se pode concluir que a proximidade entre os institutos – usucapião e legitimação fundiária – não é suficiente para autorizar o uso da interpretação analógica que se pretende. Em seguida será estudada, de forma mais pormenorizada, os institutos e suas diferenciações.

Usucapião *versus* ato do poder público

Enquanto a usucapião é a aquisição originária da propriedade no contexto geral, a legitimação fundiária é a aquisição originária da propriedade sob um contexto muito mais restrito: sua utilização se restringe ao procedimento de Reurb e deve ser observado um marco temporal fixo (22/12/2016), que - com o perdão da redundância - não se altera com o tempo.

A observância desses requisitos específicos indica que a utilização do instituto não aproveitará todo e qualquer imóvel, como é o caso da usucapião. Ademais, a regularização pela legitimação fundiária passa pelo crivo do poder público, conforme estabelece o art. 23 da Lei nº 13.465/17, “[...] conferido por ato do poder público”. Ou seja, exige-se ato do poder público, inexistente na usucapião. Trata-se, pois, de toda uma sistemática distinta da sistemática da usucapião.

Neste sentido, antes de o poder público conferir o ato que resultará na legitimação fundiária, será observado todo um procedimento complexo, que envolve o requerimento do legitimado ativo, a decisão saneadora dentro do procedimento da REURB, a análise da complexa documentação técnica exigida pela lei e a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, que será objeto de qualificação registral pelo oficial de registro de imóveis.

A legitimação fundiária, portanto, é conferida por ato administrativo constitutivo de titulação, apto a atribuir originalmente a propriedade aos ocupantes beneficiários do núcleo urbano. Conforme a doutrina administrativista, os atos

administrativos constitutivos são aqueles que alteram uma relação jurídica, criando, modificando ou extinguindo direitos.[22]

Nesse contexto, não se pode interpretar, por analogia, a vedação da usucapião de bens públicos para um instituto como o da legitimação fundiária, conforme corrobora emblemática decisão do TRF-4, veja-se:

“[...] No entanto, a legitimação fundiária é um instituto que criou um novo modo de aquisição originária de propriedade, distinto da desapropriação e da usucapião. Na REURB-S autoriza-se a legitimação fundiária em imóveis públicos e em imóveis particulares. [...] Nesse contexto, considerando o caráter social e o direito fundamental à moradia adequada (art. 6º da CF), não há falar em contrariedade a dispositivos constitucionais, pois o que é vedado é a usucapião sobre bens públicos, que possui requisitos e hipóteses distintas da REURB-S, não havendo óbice à continuidade do Programa de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social”. [23]

Ultrapassado o questionamento da constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária, reitera-se sua possibilidade de aplicação tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E. Embora a aplicação na primeira modalidade seja mais restritiva, em virtude dos requisitos específicos do art. 23, §1º da Lei nº 13.465/17, a melhor interpretação é que o instituto também deva ser aplicável aos casos de Reurb-E. Temática a ser tratada oportunamente.

A legitimação fundiária sobre imóveis privados: devido processo legal e proteção da propriedade

Embora não seja objeto de questionamento específico nas ações de inconstitucionalidade, Gilmar Mendes chegou a questionar se o modelo da legitimação fundiária resguardaria os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Nas palavras do jurista, “é de se questionar a constitucionalidade da atribuição à Administração Pública da prerrogativa de conceder a legitimação fundiária [...] sobre imóveis de titularidade de particulares, em procedimento administrativo, e sem, necessariamente, a verificação de algumas causas de usucapião, resguardados os princípios do devido processo legal e da garantia do amplo direito de defesa”. [24]

Em que pese a preocupação acima, não há que se falar em inobservância dos princípios do devido processo legal e da garantia do amplo direito de defesa. No procedimento de regularização fundiária há uma rigorosa observância da

ampla defesa e do contraditório, à medida que tanto no procedimento prévio de demarcação urbanística quando no rito do art. 31 da Lei nº 13.465/17 há necessidade de notificação de eventuais ocupantes, titulares de domínio, responsáveis pela implantação do núcleo e eventuais interessados para impugnar o procedimento.[25]

Ademais, havendo impugnação por qualquer dos notificados é instaurado procedimento extrajudicial de composição de conflitos, que entendemos obrigatório, conforme já pudemos expor em obra específica.[26]

O tratamento da legitimação fundiária na REURB-E e na REURB-S

O segundo argumento pela inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17, este aventado pelo Ministro Dias Toffoli, diz respeito ao tratamento diferenciado para a legitimação fundiária nas duas modalidades de regularização. Enquanto o art. 23, §1º da Lei nº 13.465/17 traz requisitos específicos para a legitimação fundiária na REURB-S, não há os mesmos requisitos no caso da REURB-E.

De acordo com o entendimento do Ministro, “criou-se um regime normativo mais rigoroso, justamente, às regularizações de interesse específico que, *a contrario sensu*, se aplicam às populações de média e alta renda”. Em seu voto, o Ministro conclui que a disciplina instituída pelos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465/17 andou em sentido contrário ao objetivo da República de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

De fato, a legislação trouxe tratamento diferenciado na legitimação fundiária em REURB-E e em REURB-S. No entanto, com respeito ao voto proferido, a mera existência de requisitos para a legitimação fundiária no caso da REURB-S não é, isoladamente, motivo de se concluir um tratamento mais gravoso ao beneficiário pobre. Antes de qualquer conclusão, a análise comparativa entre REURB-S e REURB-E não pode ficar restrita aos requisitos da legitimação fundiária. Essa análise deve se dar em torno de todo o contexto dos regimes jurídicos das duas modalidades de REURB. Ou seja, deve-se analisar o microssistema como um todo.

Em uma análise detida do microssistema da regularização fundiária, fica evidente que a REURB-S conta com uma série de vantagens justamente por seu tratamento social. Portanto, não se pode concluir que a lei sobreveio em desfavor à população mais pobre tão somente pela existência de requisitos na legitimação fundiária.

Trazendo a questão para uma análise mais prática, pode-se questionar por que o rico poderia ter dez imóveis e receber legitimação fundiária na REURB-E e o pobre não. Aqui, o ponto relevante é que um dos objetivos da Lei nº 13.465/17

é justamente regularizar o núcleo urbano informal, independentemente da modalidade a ser utilizada.

No caso da REURB-S, os requisitos trazidos pelo art. 23, §1º, como a condição pessoal do beneficiário, se justificam justamente em razão do regime favorecido. Em outras palavras, à medida que a REURB-S, em seu contexto, é uma modalidade com maiores facilidades, se faz necessária a observância de requisitos específicos para sua utilização. Não há, por assim dizer, uma premiação do rico. O que existe são critérios destinados a delimitar a utilização dos benefícios legais próprios da REURB-S.

Assim, propõe-se interpretar a mencionada diferenciação de tratamento da legitimação fundiária com o seguinte questionamento: por que o art. 23, §1º, I exige, no âmbito da REURB-S, que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel? Porque dentro de uma política pública de interesse social, quem não possui nenhum imóvel apresenta maior necessidade de receber o tratamento estatal favorecido de quem já é proprietário.

Assim, os requisitos trazidos para fins de legitimação fundiária na REURB-S não necessariamente significam um juízo sobre quem “merece” adquirir a propriedade pela legitimação fundiária. Trata-se apenas de um critério específico que indica quem deve ser favorecido com a legitimação fundiária em REURB-S.

Conclusão

Diante do contexto acima exposto, fica evidente a diferenciação entre os institutos da usucapião e da legitimação fundiária. Embora ambos sejam formas de aquisição originária, trata-se de institutos distintos. Dessa forma, a extensão analógica da vedação constitucional da usucapião de bens públicos à legitimação fundiária não se mostra adequada, diante da ausência da necessária identidade valorativa entre os institutos.

No que diz respeito à diferenciação do tratamento legislativo da legitimação fundiária na regularização social e de interesse específico, a conclusão de que a lei privilegiou o rico em desfavor do pobre não leva em conta o contexto do microssistema da regularização fundiária, à medida que a questão deve ser examinada dentro do regime jurídico global de cada modalidade.

Assim, os problemas constitucionais concretos apresentados no âmbito da legitimação fundiária podem justificar limites e uma interpretação constitucionalmente adequada, sem necessariamente justificar a eliminação abstrata do instituto.

Não parece adequado, portanto, concluir pela inconstitucionalidade da legitimação fundiária em si, mas reconhecer a necessidade de que sua aplicação se dê em conformidade com as garantias constitucionais incidentes em cada situação concreta.

Referências

[1] Art. 23, §2º da Lei nº 13.465/17.

[2] Art. 191, §1º da Constituição Federal e art. 102 do Código Civil

[3] Até a publicação do presente artigo, há no STF três Ações Diretas de Inconstitucionalidade questionando a Lei nº 13.465/17, a saber: ADI 5883, 5771 e 5787.

[4] Arts. 5º, XXII, XXIII, LIV; art. 23, I; art. 170, II e III; art. 182, §4º, III; art. 183, §3º da CF.

[5] SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 20ª ed. Rio de Janeiro, 2002, p. 419.

[6] SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 20ª ed. Rio de Janeiro, 2002, p. 420.

[7] RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de usucapião. 9ª ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 471.

[8] Art. 98 do Código Civil.

[9] Art. 99, I do Código Civil.

[10] Art. 99, II do Código Civil.

[11] Art. 99, III do Código Civil.

[12] AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA DE IMÓVEL URBANO. Sentença de procedência, para declarar o domínio da autora sobre a propriedade imóvel. Apela o Município de Estiva, alegando a impossibilidade de se declara a prescrição aquisitiva, por se tratar de bem público. Descabimento. O argumento recursal é de que se trata de bem público, que inviabilizaria a usucapião, o que foi rechaçado, por se tratar de bem desafetado. É caso de declarar a prescrição aquisitiva, já que preenchidos os requisitos do art. 1238 do CC. Recurso improvido. (TJ-SP - APL: 10021531420168260362 SP 1002153-14.2016.8.26 .0362, Relator.: James Siano, Data de Julgamento: 11/02/2019, 5ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 11/02/2019)

[13] Desafetação exprime o ato pelo qual o poder público desclassifica a qualidade de coisa pública, para permiti-la apropriável (SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 20ª ed. Rio de Janeiro, 2002, p. 255)

[14] RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de usucapião. 9ª ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 470.

[15] PAULO VI. **Carta Encíclica Populorum Progressio**: sobre o desenvolvimento dos povos. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1967. Disponível em: https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html. Acesso em: 10 jul. 2026.

[16] Art. 1º da medida Provisória nº 2.220/01

[17] Art. 60 da Lei nº 11.977/09, redação originária.

[18] Em interessante trabalho, Pedro Pontes de Azevêdo defende a possibilidade de usucapião da propriedade superficiária de bens públicos. Para o autor, "a usucapião da propriedade superficiária é capaz de compatibilizar os fundamentos acima apresentados, que admitem a posse de bens públicos, com a norma impeditiva da usucapião de bens públicos. Tudo isso com base no princípio constitucional da função social da propriedade, somado ao cânone da função social da posse" (AZEVEDO, Pedro Pontes de. Usucapião da propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e à moradia em áreas de exclusão social. Curitiba: Juruá, 2016, p. 178).

[19] LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. 3. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 541.

[20] Neste sentido, "a constatação da lacuna e a sua integração fundam-se nas mesmas considerações de quando achamos omitidas na lei uma regra para um determinado grupo de casos que se relaciona com uma regra dada na lei para um grupo de casos que não de ser considerados valorativamente idênticos" (LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. 3. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 570).

[21] BETTI, Emilio. *Interpretação da lei e dos atos jurídicos: teoria geral e dogmática*. Tradução de Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 96.

[22] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 40 ed., ver., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2026, p. 114.

[23] TRF-4 - AG: 50207732620234040000 RS, Relator.: LUIZ ANTONIO BONAT, Data de Julgamento: 21/05/2025, 12ª Turma, Data de Publicação: 22/05/2025

[24] MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 21 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026, p. 287.

[25] Art. 31, §1º da Lei nº 13.465/17.

[26] “[...] Diante dos objetivos da norma, em uma interpretação teleológica e principiológica, a ausência de instauração do procedimento extrajudicial de solução de conflitos pelo Município vai de encontro aos objetivos da REURB, dentre os quais o estímulo à solução extrajudicial de conflitos e o óbice de participação do interessado no procedimento de regularização. Afinal, o impugnante também é interessado no procedimento”. (DUARTE, Fellipe. Regularização Fundiária Urbana – Doutrina e prática. São Paulo: Editora Juspodivm, no prelo.)