

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E TEORIA DA PRIMEIRA POSSE: o caso de condomínio de alto padrão no Distrito Federal

LAND TITLE REGULARIZATION AND THE THEORY OF FIRST POSSESSION: the case of high standard condominium at the Federal District

Fernanda Loures de Oliveira;¹

Gustavo Ferreira Ribeiro.²

Resumo: A Lei nº 13.465/17 estabeleceu o novo marco legal brasileiro sobre a regularização fundiária. Com base no novo diploma e a partir da decisão prolatada no âmbito de Processo Judicial no Distrito Federal, envolvendo um condomínio de alto padrão, pretende-se realizar uma abordagem, pautada na análise econômica do Direito, sobre o instituto da regularização fundiária. Conforme a interpretação judicial que se deu à norma, no caso, seria desnecessário comprovar que os ocupantes não possuem outros imóveis a fim de permitir a compra direta de áreas públicas ocupadas, independentemente de licitação e direito de preferência. Nesse contexto, pretende-se avaliar se a sucessiva flexibilização das regras sobre a legalização de ocupações é apta a desencadear os efeitos econômicos perversos da teoria da primeira posse. Conclui-se que a adoção da exegese empregada na referida decisão tem o potencial de gerar tais efeitos ao promover a corrida pela invasão de terras públicas e incentivando investimentos para a transferência de riqueza, ao invés de sua produção.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Análise Econômica do Direito. Teoria da Primeira Posse. Compra Direta de Áreas Públicas Ocupadas.

Abstract: Law nº 13.465/17 established the new Brazilian legal framework on land regularization. Based on the new diploma and on a decision rendered in a judicial proceeding in the Federal District, involving a condominium of high standard, this paper intends to carry out an approach, based on the economic analysis of the law, on the institute of land regularization. According to the judicial interpretation given to the norm in the concerned proceeding, it would be unnecessary to prove that the occupants do not have other properties in order to allow the direct purchase of occupied public areas, regardless of bidding and preemptive rights. In this context, we intend to evaluate if the successive flexibilization of the rules on the legalization of occupations can unleash the perverse economic effects of the first possession theory. It is concluded that the adoption of the interpretation employed in the said decision has the potential to generate such effects by promoting the race for the invasion of public lands and encouraging investments for the transfer of wealth, rather than its production.

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Registradora de Imóveis do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

² Professor de Direito Internacional Privado, na graduação, do UniCEUB, e Direito e Economia, no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da mesma instituição. Doutor em Direito (Indiana University Bloomington, EUA). Mestre em Direito (UFSC). Bacharel em Direito e Computação (UFMG). Advogado.

Keywords: Land Title Regularization. Economic Analysis of the Law. Theory of First Possession. Direct Purchase of Occupied Public Areas.

1 INTRODUÇÃO

Em 11 de julho de 2017, o Governo Federal editou a Lei nº 13.465, o novo marco legal brasileiro sobre a regularização fundiária (“Lei de Regularização Fundiária”). O referido diploma flexibilizou as normas até então existentes, de modo a facilitar, entre outras, a titulação de ocupantes de áreas públicas, cuja posse tenha se efetivado até o final do ano de 2016. A partir da análise do novo texto legal, a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal prolatou decisão (TJDFT, 2017a), em que se discute a regularização fundiária de condomínio de alto padrão. Considerou-se, na decisão, desnecessária a comprovação de que os ocupantes não possuem outros imóveis para que possam fazer jus à compra direta de áreas públicas ocupadas, independentemente de licitação e direito de preferência.

A partir do contexto narrado, este trabalho visa complementar a questão da regularização fundiária sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED). Quer-se verificar se a sucessiva edição e interpretação de leis destinadas a disciplinar a regularização de terras são capazes de estimular o comportamento do *homo economicus* rumo à adoção da teoria da primeira posse, tema pouco estudado na literatura.

A metodologia empregada evidencia as consequências práticas da nova lei, caso a interpretação citada seja largamente adotada. Permite, assim, ponderar acerca de balanceamentos hermenêuticos importantes para afastar consequências indesejáveis, por exemplo, os estímulos a uma corrida pela invasão de terras públicas.

Inicia-se este artigo pela apresentação, sob a ótica jurídica, do processo de regularização fundiária, demonstrando-se a evolução normativa sobre o instituto. Em seguida, passa-se a examinar a teoria da primeira posse, seus pressupostos e consequências, sob a ótica da AED. Finalmente, analisa-se o caso de condomínio no Distrito Federal e as possíveis consequências da adoção generalizada do entendimento firmado no âmbito do processo citado.

2 A QUESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária consiste em um procedimento pelo qual se converte um terreno irregular em área de situação legal, garantindo-se que a população urbana tenha acesso a imóveis adequados, sob o ponto de vista urbanístico, social e ambiental; e juridicamente saneados, sob a ótica da base registral e da titulação (CARMONA, 2015, p. 353). Nesse procedimento, são consideradas as diversas “dimensões da cidade, desde as materiais até as de caráter espiritual”, já que, em uma perspectiva filosófica, o homem não é apenas matéria, mas tem vocação ao bem comum, necessidades intelectuais e espirituais que não podem ser atendidas em um “ajuntamento massivo pouco ou nada solidário”, mas apenas em uma cidade que promova sua inteira dignidade, mediante planejamento realista e integral (DIP, 2016, p. 7 e 18).

De fato, “cidade regular” deve ser aquela que satisfaz as necessidades fundamentais, biológicas e psicológicas, daqueles que nela habitam (LE CORBUSIER, 1981, p. 113). A regularização visa à retomada das funções essenciais das cidades sob vários aspectos, entre os quais o urbanístico, que compreende a habitação saudável, o trabalho, a recreação e a adequada circulação³ (id., 1993, item 77); a cidadania, que envolve a materialização de direitos sociais como saúde, educação e segurança; e a gestão, que corresponde à prestação de serviços públicos, ao planejamento urbano, à tutela do patrimônio ambiental e cultural e à sustentabilidade urbana (BERNARDI, 2006, p. 47, 50-52 e 56-57).

A regularização se destina, portanto, a reduzir a segregação urbana e a marginalização, marcadamente existentes na segregação habitacional e de uso da terra urbana (PAVIANI, 2010, p. 132). Passa-se a encarar a gestão do solo urbano a partir do enfoque da “cidade-direito”, dotada de valor real de uso para seus habitantes (BIASOTTO, 2012, p. 39).

Em termos de legislação, não se trata de instituto novo. A Constituição Federal de 1988 já previa, em seu art. 182, a necessidade de se ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, estabelecendo o plano diretor municipal ou distrital como o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. Embora não se refira expressamente à regularização, trata-se de um primeiro passo na afirmação da necessidade de organização fundiária.

Sobre o tema, a Lei nº 6.766/1979, ao tratar do parcelamento do solo, dispõe sobre a possibilidade de que os municípios, o Distrito Federal, o Ministério Público ou um dos próprios adquirentes notifiquem o loteador para ajustar os loteamentos ou desmembramentos

³ Essas funções foram detalhadas na Carta de Atenas, como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em 1933.

não registrados ou regularmente executados (art. 38, caput e § 2º). Tal previsão pode ser compreendida como o embrião da disciplina jurídica da regularização fundiária.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabeleceu, como diretriz geral da política urbana, a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (art. 2º, inciso XIV), representando um novo passo na evolução do instituto. Assim, competiria aos entes federativos locais, com fulcro no estatuto, disciplinar as formas de legalização urbanística, ambiental e jurídica das ocupações, ao menos no que se referia à população carente.

Também direcionada a contemplar os setores carentes, a Lei nº 11.124/2005 dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com vistas a viabilizar, em prol da população de menor renda, o acesso a imóveis urbanizados e à habitação digna e sustentável (art. 2º, inciso I). Note-se que o objetivo primário da lei coincide com o conceito atual de regularização que, como visto, abrange não apenas questões jurídicas e materiais, como também aspectos de sustentabilidade, além de outras dimensões indispensáveis à afirmação da dignidade da pessoa humana.

No que se refere à regularização de ocupações em imóveis públicos, a Lei nº 6.383/1976 estabeleceu a possibilidade de legitimação da posse de terras públicas de até cem hectares tornadas produtivas pelo trabalho do ocupante e de sua família, não sendo proprietário de outro imóvel e mediante demonstração de moradia permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano (art. 29). Já a Medida Provisória nº 2.220/2001 permitiu a concessão de uso especial para fins de moradia relativa a imóvel público com área não superior a 250m². Na mesma linha, a Lei nº 11.481/2007 definiu as regras a serem seguidas para se regularizar ocupações de interesse social estabelecidas em imóveis da União. No que toca o interior da Amazônia Legal, a Lei nº 11.952/2009 disciplinou a regularização fundiária de ocupações existentes em áreas da União.

No entanto, verdadeiro marco na evolução histórico-normativa da regularização fundiária foi a Lei nº 11.977/2009, ao prever um conjunto de normas direcionadas a disciplinar, de modo unificado e abrangente, o procedimento de legalização de terras (CARMONA, 2015, p. 353). Essa lei foi aclamada pela doutrina e entendida como grande avanço, por abarcar uma lei nacional de regularização; estabelecer os seus princípios e procedimentos próprios; conceder autonomia aos entes locais para ações de regularização;⁴

⁴ Embora a concessão de autonomia para os entes locais seja um dos pontos positivos destacados pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico a respeito da Lei nº 11.977/2009, tal afirmativa está longe de retratar um consenso. No Seminário “Mudanças na lei de regularização fundiária e seus impactos no Estado do Rio de

criar o instituto da demarcação urbanística;⁵ e distinguir os procedimentos de legalização destinados a atender a população de baixa renda do que se orienta a regularizar áreas de média e alta renda, além de cuidar de vários outros aspectos sobre o tema;⁶ (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2017).

Em que pese a edição do referido diploma, o déficit habitacional brasileiro cresceu: de 2009 a 2015, esse aumento foi de 5,9%, conforme estudo da Fundação Getúlio Vargas. Um dos componentes que registrou aumento foi justamente a habitação precária, que cresceu 9,2% em 2015, em comparação com o ano anterior (BERTOLINI, 2017).

Frente à realidade deficitária em termos habitacionais e a profusão de normas, foi editado um novo diploma, com o intuito de reger a regularização rural, a fundiária urbana e a alienação de imóveis da União. Tratou-se da Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, a nova Lei de Regularização Fundiária brasileira, objeto de interesse deste artigo.

O intuito do novo marco legal foi simplificar, desburocratizar e acelerar os procedimentos de regularização rural, urbana e de alienação de imóveis da União (BRASIL, 2017, p. 5). Exatamente por isso, houve uma real modificação de paradigmas, buscando-se tornar possível a regularização de todos os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.465/2017). Nesse sentido, os conceitos objetivos e cerrados antes existentes cederam lugar a conceitos subjetivos e abertos, de modo que nenhuma definição jurídica pudesse constituir óbice à legalização de uma situação de fato estabelecida.

Não por outro motivo, dispensou-se o conceito de área urbana como a fixada nos termos da legislação local, para defini-la como a localidade com uso e características urbanas, ainda que situada em área juridicamente qualificada como rural. Do mesmo modo, a área consolidada deixou de ser a dotada de equipamentos urbanos para ser compreendida como aquela de difícil ou impossível reversão, segundo a avaliação do poder público local.

Janeiro”, Gustavo Klash destacou justamente o contrário, ao dispor que a Lei nº 11.977 se imiscuia em excesso em assuntos de competência dos municípios (SEMINÁRIO..., 2017, notas taquigráficas). Sobre o assunto, vale destacar que a competência municipal em matéria urbanística não é meramente suplementar das normas gerais federais e da regulamentação estadual, mas consiste em competência própria, nos termos dos arts. 182 e 30, inciso VIII, da Constituição Federal (CARMONA, 2010, p. 105).

⁵ Procedimento administrativo de definição de limites, área, localização e confrontações de um imóvel de domínio público ou privado para a regularização de interesse social (art. 47, inciso III, da Lei nº 11.977/2009).

⁶ Entre eles: conceituar regularização fundiária, área urbana e zona especial de interesse social; definir regras que permitam a regularização administrativa diretamente nos escritórios de registro de imóveis; estabelecer o conteúdo mínimo necessário ao projeto de regularização; determinar os atores legitimados para a realização do procedimento; e criar parâmetros procedimentais para o licenciamento ambiental pelos municípios.

Por certo, há grandes benefícios na edição das normas citadas, já que o direito à moradia *adequada* “guarda íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana” e consiste em uma das condições materiais mínimas para viver com saúde e bem-estar (SARLET, 2014, p. 267). Por isso, não se pode mais aceitar que uma grande parcela da população viva em condições precárias, à margem da lei e das garantias jurídicas.

Deveras, o vácuo do Estado permitiu que a pobreza se urbanizasse, criando “loteamentos” em que é impossível o policiamento, o transporte coletivo ou a coleta de lixo, diante da inexistência de passagem viável pelas ruas; em que não há água potável ou condições sanitárias básicas; e, não raro, a luz elétrica é obtida por perigosas ligações clandestinas, com numerosos fios ligados aos postes da rua – apenas mais um componente das habitações que “colocam em risco a vida de seus moradores”. Tudo isso é indicador da exclusão social, de uma “ocupação caótica, em um cenário de carência habitacional”. São problemas graves que exigem soluções maduras, conforme requer a Constituição Federal (DEL NEGRI, 2012, p. 65-66).

No entanto, a par dos benefícios citados, já se ressaltam graves riscos em razão da sucessiva edição de normas sobre regularização fundiária, havendo um perigo real de incentivo a novas invasões:

[...] ao se deixar de punir as condutas ilícitas e, pelo contrário, trazer benefícios às pessoas que cometeram as infrações legais, tal ato pode sinalizar aos cidadãos como um incentivo para a invasão e construção em outras áreas com proibição de edificação, a exemplo das APPs [áreas de preservação permanente]. De certo, tal incentivo não é desejado pelo Estado, sob pena de ter de enfrentar um movimento cíclico no qual cada regularização importará numa nova onda de invasões, gerando uma nova e necessária etapa de regularização fundiária, com todos os custos inerentes a esta (TABAK; FERREIRA FILHO, 2016, p. 324-325).

Nessa linha, é necessário que o Estado encontre um meio-termo. Uma forma de atender aos reclamos da realidade, fazendo com que as normas se curvem ao fato, mas sem criar, por meio de regras jurídicas, o estímulo para repetidas ilegalidades, especialmente, no que se refere à ocupação de áreas públicas. De fato, os espaços públicos são importantíssimos; são locais abertos a todos, que permitem o livre trânsito e consistem no palco onde se “desenvolvem os dramas e representações da sociedade”, onde acontece a agitação do dia a dia, as celebrações especiais (ex.: procissões, comícios, carnaval etc.) e outras manifestações sociais, culturais ou políticas (SANTOS, 1988, p. 91). As praças, por exemplo, representam pontos de convivência e sociabilidade, tendo função estruturante nas cidades, como símbolo urbano e local agregador (CALDEIRA, 2007, p. 4), permitindo também a prática de esportes

e a recreação. Portanto, não se pode admitir a degeneração dos locais públicos em privados, ao menos não sem grande perda da qualidade de vida no ambiente das cidades.

Assim, o cuidado necessário para evitar incentivos a novas invasões – em especial, de áreas públicas –, justifica-se. E com ainda mais rigor em se tratando de ocupações de média e alta renda. Ao contrário das áreas de interesse social, parece pouco razoável a argumentação acerca da segregação ou o desespero para a obtenção de uma moradia destinada ao exercício da dignidade como fundamento para justificar a ilegalidade perpetrada.

3 EFEITOS ECONÔMICOS DA TEORIA DA PRIMEIRA POSSE

Viu-se que a regularização fundiária é muito importante para a garantia da dignidade humana. Por outro lado, o instituto pode desencadear efeitos negativos, como o estímulo a novas invasões, incluindo áreas públicas, mesmo aquelas destinadas às classes média e alta.

Entretanto, por que isso acontece? Caso se pretenda analisar as consequências das normas, levando-se em consideração a sucessiva edição de regras direcionadas à legalização e à interpretação a partir delas adotada, o uso das teorias econômicas pode apoiar a tarefa. Afinal, a economia “é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências” (RIBEIRO; GICO JÚNIOR, 2013, p. 12).

A AED é crucial por “empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos”, de modo a expandir a compreensão e o alcance do conhecimento jurídico. Visa, pois, aperfeiçoar a aplicação e a avaliação das normas jurídicas, tendo em vista suas consequências (ibid., loc. cit.). Por óbvio, não são desconhecidas as críticas a esse ferramental. O *behaviorismo*, por exemplo, põe em xeque a utilidade dos modelos de escolha puramente racional para as explicações e previsões sobre as escolhas dos indivíduos (JOLLS et al., 1998), como já advertiam Tversky e Kahneman (1981).

Porém, acredita-se que um primeiro diálogo entre o Direito e a Economia pode oferecer algum avanço, ou uma lente extra para se enxergarem as estruturas de incentivos que fazem parte do problema jurídico. Uma aproximação que pode, posteriormente, ser aperfeiçoada.

Nesse sentido, no que toca à propriedade, enquanto os juristas e filósofos clássicos procuram uma teoria para explicar o que seria o instituto, uma teoria econômica tenta, por outro lado, “prever os efeitos de formas alternativas de propriedade, especialmente os efeitos sobre a eficiência e a distribuição” (COOTER; ULEN, 2016, p. 70). A economia se ocupa,

pois, de examinar prós e contras, custos e benefícios (SALAMA, 2010, p. 6), o que é crucial no exame dos desdobramentos práticos de uma norma. Ora, as “leis criadas e administradas pelos juristas necessariamente geram custos monetários ou não (preços implícitos) para toda espécie de comportamento de indivíduos e grupos na sociedade”, o que influencia de maneira cabal os estímulos e restrições que os indivíduos enfrentam diariamente (MUELLER, 2013, p. 7). Tal circunstância deve ser necessariamente levada em conta pelos magistrados no momento da elaboração de suas decisões:

Para corretamente enfrentar situações como essas, os magistrados precisam pensar também como legisladores, pois sua atividade é também política. Em casos difíceis e com muitas suscetibilidades políticas, econômicas e sociais, integrar as consequências à lógica da formulação das decisões ajuda no encaminhamento não apenas de soluções mais eficientes, como também de soluções mais justas (SALAMA, op. cit., p. 5).

Na discussão em tela, envolvendo a regularização fundiária, a pergunta sobre como as coisas são apropriadas envolve um enigma fundamental para quem pensa a respeito da propriedade (ROSE, 1985, p. 73).

Para John Locke, por exemplo, o trabalho e a obra produzida por alguém fazem de algo propriedade sua. Nessa linha, sempre que se “tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou”, misturando-se nisso o seu trabalho, torna-se a coisa sua propriedade (2001, p. 98). Essa teoria, como sabido, é muito criticada. Não há razão para que a mistura do trabalho de alguém com algo o transforme em proprietário, sobretudo, em se tratando da mistura de algo que é seu com algo que não é. Pode acontecer que isso o faça perder o que lhe pertence ao invés de ganhar o que não é seu: nesse sentido, a perda de um objeto no mar não faz com que o oceano seja seu (NOZICK, 1974, p. 174-175).

Outras formulações surgiram. No passado, era comum que a aquisição de território se desse por descoberta, “seguida de ocupação efetiva ou presumida” ou por meio de conquista. A descoberta somente poderia ser empregada na denominada *terras nullius*, não necessariamente desabitada, mas cuja população não apresentasse resistência. Nesse contexto, operava-se o princípio da contiguidade: “a pretensão ocupacionista do descobridor avança pelo território adentro até quando possível – em geral, até encontrar a resistência de uma pretensão alheia congênere” (REZEK, 2011, p. 194). O descobrimento do Brasil foi um exemplo perfeito de aplicação dessa teoria, à época. O mesmo estatuto se aplicava às terras abandonadas, nesse sentido, o abandono espanhol das ilhas de Palmas, das Malvinas e das Carolinas, posteriormente ocupadas pelos Países Baixos, pela Grã-Bretanha e pela Alemanha.

Por outro lado, a conquista ocorria “mediante emprego da força unilateral” ou como resultado da vitória em batalha (ibid., p. 194-196).

A ocupação efetiva também já foi empregada, na história brasileira, para a legitimação de posses. Nessa toada, a “Lei de Terras” (Lei nº 601/1850) revalidou as sesmarias e outras concessões apenas se estivessem sendo efetivamente utilizadas (art. 4º), determinando serem terras devolutas as áreas não pertencentes ao domínio particular por título legítimo e que não estivessem de fato ocupadas (art. 3º).

Por sua vez, uma teoria comumente utilizada, em sede jurídica, para a determinação das propriedades, e de relevância para este trabalho, é a teoria da primeira posse.

Deixando de lado os problemas filosóficos e de justiça normativa, em termos econômicos, a aplicação da teoria da primeira posse seria relativamente simples, o que representaria uma vantagem para sua adoção. Ela se concentraria em poucos fatos, sendo sua aplicação menos custosa. Decerto, no contexto de disputas envolvendo a exploração de fontes de água, no Direito norte-americano, “indícios materiais geralmente provam quem canalizou a fonte de água primeiro”. Assim, a aplicação da primeira posse tornaria o trabalho dos julgadores relativamente simples. Entretanto, há uma desvantagem econômica grave na aplicação da teoria: “ela cria um incentivo para que algumas pessoas pratiquem preempção, fazendo investimentos não econômicos para obter o título de uma propriedade” (COOTER; ULEN, 2016, p. 144).

Na visão dos autores, a razão para tal efeito pode ser facilmente compreendida. Um investimento apropriado transfere a propriedade de um recurso para um investidor. Sendo um recurso escasso, esse investidor poderia alugá-lo, cedê-lo a terceiros. Essa renda a ser auferida aumentaria à medida que o recurso se torna mais escasso. Sobre a regra de primeira posse, portanto, um investimento gera dois tipos de benefícios para o investidor: (i) o da própria produção (mais produção sobre os recursos existentes); (ii) e o da renda futura relacionado à escassez do recurso no futuro (COOTER; ULEN, 2016, p. 144).

A criação desse incentivo é central para a análise empreendida, embora não existam “terras de ninguém” em solo brasileiro – já que as áreas que não sejam de domínio privado são consideradas terras devolutas. Se, à primeira vista, a teoria da primeira posse parece ter valor apenas histórico, o que se visa examinar por meio deste trabalho é se a sucessiva regularização de ocupações em áreas públicas poderia desencadear o risco econômico da aplicação desta teoria, isto é, o estímulo à invasão de áreas públicas.

Ora, para além das funções sociais antes aduzidas, a propriedade formal é deveras importante em termos mercadológicos, possuindo relevantes efeitos; entre eles a fixação do

potencial econômico de ativos; a integração de informações em um sistema único; a responsabilização dos indivíduos; a transformação dos ativos em bens fungíveis; a integração das pessoas; e a tutela das transações (SOTO, 2001, p. 47-61).

Porém, estimular a população a crer na contínua regularização de invasões pode ensejar o efeito de que novas ocupações sejam deflagradas, criando-se uma “corrida” pela afirmação da primeira posse. Nas palavras de Cooter e Ulen:

A razão pela qual a regra da primeira posse cria um incentivo para investir recursos excessivos cedo demais é fácil de explicar. De acordo com a regra da primeira posse, um investimento apropriado transfere a propriedade de um recurso ao investidor. [...].

Uma ilustração: suponha que a lei permita que uma pessoa adquira a propriedade de terra “devoluta” cercando-a. Cercar a terra aumenta sua produtividade usando-a, por exemplo, como pastagem para o gado. Por suposição, cercar a terra também transfere a propriedade à pessoa que construiu a cerca. Suponha que cercar terra devoluta custe mais do que o lucro obtido de seu uso como pastagem para o gado aos preços atuais, mas que todo mundo espere que o valor de uso da terra vá subir à medida que a população aumentar no futuro. Investidores poderão construir cercas inúteis para “obter a preferência” sobre outros e assegurar o título sobre a terra.

O investimento precoce ilustra um princípio econômico geral aplicável à regra da primeira posse. Quando o Estado concede direitos de propriedade, as pessoas disputam vigorosamente para obter o título. Numa disputa pelo título, as pessoas tentam fazer com que os direitos de propriedade sejam transferidos a elas. A eficiência econômica, contudo, diz respeito à *produção* de riqueza, não à sua *transferência*. (op. cit., loc. cit.).

Portanto, a regularização fundiária, originariamente concebida para a promoção da “cidade-direito”, degenerar-se-ia na promoção da “cidade-mercadoria”, privilegiando-se o valor de troca frente ao de uso (BIASOTTO, 2012, p. 39); especialmente, em se admitindo a regularização de terras em favor de ocupantes contumazes, que ocupem áreas públicas, mesmo possuindo outros imóveis.

A partir dessas considerações e tendo em vista o que foi exposto sobre os efeitos econômicos da teoria da primeira posse, já se tem o arcabouço teórico suficiente para o exame de um caso concreto. Optou-se pela análise envolvendo condomínio de alto padrão localizado no Distrito Federal, o que se perfaz nas linhas seguintes.

4 ESTUDO DE CASO: a regularização de condomínio de alto padrão no Distrito Federal

Viu-se que a regularização fundiária é crucial na afirmação da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão filosófica. Afirmou-se, porém, que a sucessiva edição de normas destinadas à regularização, a depender da interpretação adotada, pode ensejar o efeito

pernicioso da teoria da primeira posse: a corrida pela invasão de áreas públicas. A fim de se aprofundar essa análise, passa-se a apresentar estudo de caso envolvendo condomínio localizado no Distrito Federal (Ville de Montagne).

Com efeito, a história do Distrito Federal é marcada pela invasão de terras, o que remonta ao governo de Joaquim Roriz. Entre 20 de setembro de 1988 e 12 de março de 1990, Roriz atuou como governador mediante indicação do presidente José Sarney, sendo de conhecimento público sua política de distribuição de lotes à população,⁷ inclusive mediante encampação de um processo de contínua regularização de invasões (LIRA, 2014, p. 18 e 67). Ademais, pela omissão e, por vezes, até conivência de agentes públicos, houve incentivo ao deslocamento de grandes contingentes de pessoas rumo à capital federal, deflagrando a sua desordenada ocupação (CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, 1995, p. 5). Estava, assim, delineada uma prática no Distrito Federal, com estímulos à grilagem de terras públicas com características peculiares envolvendo, inclusive, as camadas mais privilegiadas da sociedade.

O nascedouro da ocupação do condomínio em análise remonta à década de 1990. No ano de 1996, somente 75 (setenta e cinco) dos mais de 1.000 (mil) lotes existentes no condomínio eram habitados. Em 2007, a localidade já contava com 873 (oitocentos e setenta e três) moradias e 143 (cento e quarenta e três) em construção, o que demonstra um adensamento superior a 1.000% (hum mil por cento). Estima-se que, em 2012, a população do condomínio era de 3.900 (três mil e novecentos habitantes), além do trânsito diário de mais de 2.000 (dois mil) funcionários (CORRÊA, 2012, p. 14).

Trata-se de condomínio visto como de alto padrão. No entanto, encontra-se localizado em área pública, pertencente à Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), agente que está conduzindo a regularização fundiária do local, por meio de edital de licitação.

A fim de questionar supostas irregularidades no procedimento licitatório, especialmente no que se refere ao cálculo do preço dos lotes, a Associação dos Moradores do referido Condomínio promoveu a abertura do processo contra a Companhia Imobiliária de Brasília, perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

⁷ Ao assumir pela primeira vez o governo do Distrito Federal, Joaquim Roriz baseou-se em práticas populistas do então Governador Íris Rezende, com quem teve experiência no Poder Executivo, em Goiânia, consciente do potencial que a distribuição de lotes em terras públicas tinha para a popularidade do governante. Entre 1988 a 1990, 1990 a 1994, 1998 a 2002 e 2002 a 2006, durante seus governos, “houve um acelerado e vertiginoso crescimento das ocupações urbanas e do uso político da ‘doação’ de lotes aos ‘mais carentes’, doutrina e base de um populismo que sempre esteve presente na vida política local, desde os primórdios da ocupação do território do Distrito Federal” (ANDRADE, 2008, p. 17). No mesmo sentido, Antunes (2004).

Em decisão de 29 de agosto de 2017, a respectiva vara, embora ponderando sobre a importância da propriedade pública e da necessidade de respeito aos bens do povo, autorizou a venda direta aos ocupantes que sejam proprietários de outros imóveis e até mesmo a pessoas jurídicas:

[...] Há apenas um aspecto da abordagem autoral que, embora fraco a título de *fumus boni iuris*, comporta o reconhecimento de um *periculum in mora* a justificar uma tutela provisória: trata-se da cláusula negativa, que exclui da possibilidade da aquisição pela venda direta, pelos ocupantes que sejam proprietários de outros imóveis. É bem verdade que a interpretação teleológica da lei da grilagem sugere a pertinência de tal providência, na medida em que, ao menos no plano das intenções declaradas, o que inspira as tais regularizações é a sensibilidade para com o anseio social por moradia, e não o anteparo para a especulação imobiliária. Contudo, a par da interpretação sistêmica apresentada na inicial (que indica que tal restrição só é prevista para a Reurb-S, e não para a Reurb-E, aplicável ao caso do parcelamento em questão), há diversas situações particulares que merecem ser melhor sopesadas à luz da razoabilidade e proporcionalidade, o que recomendaria o afastamento provisório da cláusula restritiva. Em outros termos, dado o *periculum in mora* relativo apenas aos casos de pretensos adquirentes proprietários de outros imóveis, e somente a estes, impõe-se o deferimento da tutela de urgência parcial, apenas para afastar provisoriamente somente a restrição em comento (DISTRITO FEDERAL, 2017a).

Vedação à participação de pessoas jurídicas no certame: em que pese o propósito legal pressuposto na “regularização fundiária” voltar-se à proteção da moradia, não há nada na lei que impeça a pessoa jurídica de beneficiar-se do procedimento. Dado que tal admissão importa no incremento do caráter de impessoalidade do procedimento, há que ser prestigiada, o que perfaz a plausibilidade jurídica da pretensão autoral, no ponto específico. O *periculum in mora* decorre da possibilidade de prosseguimento do procedimento de “regularização” e venda direta, com o alijamento de pessoas jurídicas eventualmente interessadas. Assim, esclareço que não apenas os que já são proprietários de outro imóvel, como também as pessoas jurídicas, haverão de ser admitidos no procedimento de venda direta mencionado nos autos, aditando-se, portanto, a liminar (id., 2017b).

A decisão reconheceu o fato de que a interpretação da nova lei, com fulcro nos critérios sistemático e teleológico, levaria à conclusão de que não seria cabível a regularização em favor de ocupantes que sejam proprietários de outros imóveis, já que a inspiração da Lei de Regularização é justamente atender o anseio social por moradia e não privilegiar a especulação imobiliária (id., 2017a). Deveras, esse é exatamente o escopo da legalização de terras, a qual, como visto, destina-se a atender ao princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, as conclusões que se seguem na decisão não condizem com a mencionada afirmativa, já que houve o afastamento da cláusula restritiva do edital que excluía a possibilidade de venda direta aos ocupantes proprietários de outros imóveis. Além disso, como se pretende demonstrar, atrair-se-á o efeito nocivo da teoria da primeira posse.

Do ponto de vista dogmático constitucional, a legalização de ocupações se baseia no direito social de moradia adequada (art. 6º) e na dignidade humana (art. 1º, III), o que permite a relativização do princípio da indisponibilidade dos imóveis públicos, que sequer podem ser adquiridos por usucapião (art. 183, § 3º).

Fora desses casos, no nível infraconstitucional, a alienação de imóveis públicos deve necessariamente respeitar os ditames do art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, garantindo-se igualdade de participação a todos os cidadãos, em procedimento de licitação na modalidade concorrência, ressalvadas as exceções dispostas no próprio diploma. Ressalte-se que, nele, as únicas alíneas que se referem à regularização de terras mencionam justamente a hipótese de legalização de interesse social e não os casos de regularização realizada em prol das classes média e alta.

A primeira delas, a alínea “f”, trata dos casos de bens imóveis residenciais utilizados em programas habitacionais ou de regularização de interesse social por entidades públicas. Já a alínea “g” cuida dos procedimentos de legitimação de posse do art. 29 da Lei nº 6.383/1976, cujos § 1º e 2º deixam claro que, ao final da licença de ocupação, o interessado terá direito de preferência na aquisição e não de compra direta. Por outro lado, a alínea “h” refere-se aos imóveis de uso comercial de até 250m² e inseridos em legalizações de interesse social. Finalmente, a alínea “i” rege a alienação de terras rurais da União e do Incra ocupadas nos termos da Lei nº 11.952/2009. Nenhuma das exceções parece ser aplicável ao caso do referido condomínio.

Outro ponto a ser considerado é que o art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 13.465/2017 é claro ao impor que a legitimação fundiária somente será concedida em favor de beneficiário não concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural e que não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto. Embora tal dispositivo refira-se à regularização fundiária de interesse social, não faz qualquer sentido impor tal restrição justamente aos que mais necessitam – a população de baixa renda. E, ao mesmo tempo, permitir a aquisição indiscriminada de áreas públicas pela população das classes mais altas. O art. 77 da Lei nº 13.465/2017, igualmente, traz previsão semelhante ao alterar o art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001, impondo que a concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis públicos urbanos não seja feita em favor daquele que seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O art. 2º da Lei de Regularização, que altera a Lei de Reforma Agrária – Lei nº 8.629/1993 – fez constar expressamente em seu art. 20 que não poderá ser beneficiário dos

projetos de assentamento quem já seja proprietário rural, exceto o desapropriado (inciso III). O art. 4º do diploma inclui no art. 38, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 11.952/2009 a circunstância de que, para fazer jus à regularização de terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, os ocupantes somente poderão ser proprietários de outro imóvel rural se a soma das áreas não ultrapassar o limite imposto pela lei.

Interpretação em sentido diverso, pela viabilidade de aquisição de imóveis, via regularização fundiária, por já proprietários, seria mesmo incompatível com a ordem jurídica como um todo. Ora, nem mesmo a usucapião especial urbana (individual ou coletiva) incidente sobre áreas *privadas* admite que o beneficiário seja proprietário de outro imóvel (art. 1.240 do Código Civil e arts. 9º e 10 da Lei nº 10.257/2001). Aceitar essa prática em áreas *públicas* seria ilógico e inadmissível no âmbito de uma exegese sistêmica.

Sugere-se, assim, que a interpretação mais consentânea com a nova Lei de Regularizações é no sentido de que não é possível a legalização em favor de ocupantes que sejam proprietários de outros imóveis. A regularização fundiária não deve se converter em negócio, de modo que o mesmo indivíduo, contemplado sucessivas vezes ou proprietário de inúmeros imóveis, possa adquirir o bem para fins de especulação imobiliária ou de enriquecimento pessoal.

O problema em se remover a restrição à aquisição direta por pessoas que sejam proprietárias de outros bens de raiz não é apenas jurídico, mas também econômico.

Um dos custos da política de regularização em áreas públicas é o de “abonar um comportamento ilícito anterior, o que pode acarretar um desgaste da reputação do Estado como agente fiscalizador e repressor de comportamentos contrários à lei”. Abonando um ilícito perpetrado, o poder público induz a percepção de que “igual comportamento futuro poderá ser adotado novamente pelo Estado”, nessa medida, a partir da observação sobre o histórico e o presente, com a contínua falta de repressão efetiva a novas invasões, “os cidadãos passam a ter a perfeita noção de que o discurso legal do Estado é um discurso não vinculante, que poderá ser revisto no futuro” (FERREIRA FILHO, 2017, p. 135 e 137).

Nesse contexto, o descrédito das normas jurídicas proibitivas de novas invasões e a crença em sucessivas regularizações futuras, aliada à possibilidade de que os beneficiários possuam inúmeros imóveis, traz como efeito a corrida por novas ocupações, com a decorrente ineficiência econômica prevista de mera transferência de riqueza e não a sua produção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária, em termos jurídicos, não se trata de instituto novo. No entanto, verdadeiro marco na sua evolução foi a Lei nº 11.977/2009, por sua unificação de regras e abrangência. Com o recente crescimento do déficit habitacional do país, tornou-se devida a edição de um novo diploma: a Lei nº 13.465/2017. Essa norma visa simplificar e acelerar os procedimentos, destinando-se a viabilizar a regularização de áreas de ocupação consolidada até 22 de dezembro de 2016.

Para efeitos desse artigo, a pergunta subjacente ao tema propriedade e regularização fundiária é como as coisas podem ser apropriadas e os custos e benefícios das possíveis regras. Existem diversas teorias destinadas a fornecer uma resposta. Uma delas é a teoria da primeira posse, caracterizada pela simplicidade e o baixo custo de sua aplicação; mas também pelo incentivo a investimentos não econômicos para obtenção da propriedade, como se sugeriu.

Na história brasileira, a teoria da ocupação efetiva, espécie da teoria da primeira posse, foi utilizada para a legitimação de posses, pela Lei de Terras de 1850. Embora não existam *res nullius* no Brasil atual, examinou-se se a sucessiva regularização de ocupações em espaços públicos poderia desencadear ou criar um estímulo, para uma corrida em direção à invasão de áreas públicas, isto é, o efeito maléfico da teoria da primeira posse.

No estudo de caso empreendido, verificou-se que o condomínio estava localizado em terra pública, encontrando-se em fase de regularização fundiária; o processo movido pela correspondente Associação de Moradores foi ajuizado para se questionar o edital licitatório. No caso, a decisão autorizou a venda direta aos ocupantes, ainda que proprietários de outros imóveis, e a pessoas jurídicas.

Do ponto de vista jurídico, os únicos princípios que justificariam a relativização da indisponibilidade dos imóveis públicos é o da moradia e o da dignidade humana, motivo pelo qual não haveria amparo à interpretação que admita a regularização em favor de proprietários de outros imóveis. A própria Lei nº 13.465/2017 abarca em diversos dos seus dispositivos previsões sobre a impossibilidade de que o beneficiário seja proprietário de outros imóveis. Do ponto de vista econômico, mantida a decisão, estimula-se a corrida por novas ocupações, ou seja, mera transferência de riqueza, sem produção de nova riqueza.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Antônio Carlos de. *Joaquim Roriz: a força do populismo entre os eleitores do Distrito Federal*. 2008. 65 f. Trabalho de Conclusão (Pós Graduação *lato sensu*) – Programa

de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2008.

ANTUNES, Gabriela Borges. *O Poder Político no Distrito Federal: A Trajetória de Joaquim Roriz*. 2004. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF, 2004.

BERNARDI, Jorge Luiz. *Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos*. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

BERTOLINI, Enzo. Piora o déficit habitacional nacional segundo o SINDUSCON-SP. *Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo*, 26 mai. 2017. Disponível em: <https://www.sindusconsp.com.br/piora-o-deficit-habitacional-nacional-segundo-o-sinduscon-sp/>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BIASOTTO, Rosane Coreixas. Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Orgs.). *Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/caderno_didatico02.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1854. v. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. *Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Brasília, 21 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 8 jan. 2018.

_____. *Medida Provisória 759: cartilha de esclarecimentos*. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF. Acesso em: 20 jan. 2018.

CALDEIRA, Júnia Marques. *A praça brasileira. Trajetória de um espaço urbano: origem e modernidade*. 2007. 434 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. *CPI da grilagem: relatório final*. Brasília: Diário da Câmara Legislativa, a. 4, n. 123, 1995. Disponível em: http://www.cl.df.gov.br/web/guest/encerradas/-/document_library_display/10Ep/view/4069825/14005?_110_INSTANCE_10Ep_redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fencerradas%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_10Ep%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1&_110_INSTANCE_10Ep_groupId=5744614. Acesso em: 09 maio 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.

_____. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law and Economics*. 6. ed. Berkley: Addison-Wesley, 2016.

CORRÊA, Carin Leinig Cavalcanti. *O papel da comunicação na implementação da gestão ambiental em condomínios horizontais do Distrito Federal: um estudo de caso dos condomínios Ville de Montagne e Vivendas Bela Vista*. 2012. 39 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *lato sensu* em Gestão da Comunicação nas Organizações) – Programa de Pós-Graduação em Gestão da Comunicação nas Organizações, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2012.

DEL NEGRI, André. *A divisão no espaço urbano*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DIP, Ricardo (Coord.). *Regularização Fundiária Urbana: jurisprudência paulista*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. *Decisão interlocutória (Processo 2017.01.1.046060-3)*. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerido: TERRACAP Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros, 29 de agosto de 2017a. Disponível em: <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20170110460603>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. *Decisão interlocutória (Processo 2017.01.1.046060-3)*. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerido: TERRACAP Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros, 24 de outubro de 2017b. Disponível em: <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=26&CDNUPROC=20170110460603>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. *Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: análises econômica e comportamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). *Carta ao Brasil*. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>. Acesso em: 20 jan. 2018.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; e THALER, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, Stanford, n. 50, p. 1471-1550, 1998.

LE CORBUSIER. *A carta de Atenas*. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1993.

_____. *Princípios de urbanismo: (La carta de Atenas)*. 5. ed. Barcelona: Ariel, 1981.

LIRA, Sandra Cristina Candeira de. *Vicente Pires: o retrato de uma tradição e seus reflexos sobre o Judiciário*. 2014. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2014.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MUELLER, Bernardo. Prefácio. In: RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira (Coords.). *O jurista que calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

NOZICK, Robert. *Anarchy, State and utopia*. Nova Iorque: Basic Books, 1974.

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. O jurista que calculava. In: RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira (Coords.). *O jurista que calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

ROSE, Carol M. Possession as the Origin of Property. *Faculty Scholarship Series*, [S.l.], n. 73, 1985. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2829&context=fss_papers. Acesso em: 22 jan. 2018.

SALAMA, Bruno Meyerhof. De que forma a economia auxilia o profissional e o estudioso do direito? *Economic Analysis of Law Review*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 4-6, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1461/1111>. Acesso em: 21 jan. 2018.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A Cidade como um Jogo de Cartas*. Niterói: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SEMINÁRIO “Mudanças na lei de regularização fundiária e seus impactos no Estado do Rio de Janeiro”. *Fórum permanente de desenvolvimento estratégico do estado do rio de janeiro*, Rio de Janeiro, 25 out. 2017. Disponível em:

<http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/noticias/5037-mudancas-na-lei-federal-de-regularizacao-fundiaria-e-seus-impactos-para-o-estado-sao-apresentadas-na-alerj>. Acesso em: 22 jan. 2018.

SOTO, Hernando de. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Reading: Black Swan, 2001.

TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/888/527>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, [S.l.], v. 211, n. 4481, p. 453-458, 30 jan. 1981.