



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA EM FACE DA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS

Allan Rodrigo de Lima

José Osório do Nascimento Neto

Resumo

O presente trabalho objetiva fazer uma análise de constitucionalidade do instrumento de legitimação fundiária trazido pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, chamada de lei da Regularização Fundiária (REURB), a fim de analisar a compatibilidade deste em face da vedação constitucional de usucapião de bens públicos. Primeiramente analisou-se os aspectos do direito de propriedade e sua evolução jurídica decorrente das novas dimensões de direitos fundamentais, bem como sua relação com o direito social fundamental à moradia. Num segundo momento foi feita uma análise sobre o direito real de propriedade e as respectivas formas de aquisição originária no ordenamento jurídico brasileiro infraconstitucional, bem como o tratamento jurídico dado aos bens de domínio público. Após estas análises passou a intenção legislativa que se almejou com a elaboração da Lei da REURB, seguindo com a análise do instrumento da legitimação fundiária, verificando a natureza jurídica e a relação deste com a promoção de direitos fundamentais. Por fim fez-se um breve apanhado sobre o controle de constitucionalidade brasileiro e procedeu-se com o cotejo do instrumento da legitimação fundiária com o parâmetro do bloco de constitucionalidade do Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Palavras-chave: regularização fundiária; usucapião; bens públicos; direito de propriedade; direito à moradia; estado constitucional.

Abstract

The present work aims to analyze the constitutionality of the land legitimation instrument brought by Law No. of public goods. Firstly, aspects of the property right and its legal evolution resulting from the new dimensions of fundamental rights were analyzed, as well as its relationship with the fundamental social right to housing. In a second moment, an analysis was made of the real property right and the respective forms of original acquisition in the Brazilian infra-constitutional legal system, as well as the legal treatment given to public domain assets. After these analyzes, the legislative intention that was pursued with the elaboration of the REURB Law passed, followed by the analysis of the instrument of land legitimation, verifying the legal nature and its relationship with the promotion of fundamental rights. Finally, a brief overview was made on the control of Brazilian constitutionality and the comparison of the instrument of land legitimation with the parameter of the constitutionality block of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 was made.

Keywords: land regularization; adverse possession; public goods; property right; right to housing; constitutional state.

1. INTRODUÇÃO

O Direito à Propriedade tem proteção constitucional desde o nascedouro da Carta Magna de 1988, entretanto o Direito Social à Moradia tem proteção constitucional desde a Emenda Constitucional nº 26 de 2000, apresentada em 29 de maio de 1998.

O Direito à Moradia veio em resposta à Convenção Internacional “Agenda do Habitat”, tendo em vista que o Brasil se encontrava em situação delicada por não o reconhecer como direito formalmente, mas sobretudo, em resposta aos movimentos sociais dos “sem-teto” organizados que há época ameaçavam “*“pipocar ocupações de terrenos” na periferia das grandes cidades*” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional 28/96-SF).

Notadamente a intenção do reformador constitucional na década de 90 não era voltada propriamente dita à promoção do Direito à Cidade ao povo por meio da concretização do Direito à Moradia digna e de qualidade, mas predominantemente de conter movimentos sociais que passaram a ganhar força nos centros urbanos em claro movimento de proteção ao direito de propriedade dos já detentores de imóveis.

Foi em 2015 que a Organização das Nações Unidas (ONU) em “*um apelo universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e melhorar a vida e as perspectivas de todos, em todos os lugares*” (tradução livre), elencou como um dos seus objetivos de desenvolvimento sustentável o de “*Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*” (IPEA, 2019), compromisso este assumido pelo Brasil.

Notadamente à meta 11.1. o Brasil deve:

Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2019).

Neste contexto, dada à urgência de regulamentar o tema em face do compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil, em 23 de outubro de 2016 e dada a necessidade de regulamentar e dar força ao Direito Social à Moradia, foi editada Medida Provisória pelo Poder Executivo da União para dispor sobre a regularização fundiária rural e urbana, que posteriormente foi convertida na lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

No que tange à regularização fundiária urbana (REURB), a intenção fundamental trazida na fundamentação da apresentação da Medida Provisória visa “*ampliar o catálogo de ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas que possam viver com dignidade*” (BRASIL. Proposta de Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016).

Assim sendo, a lei da REURB,

cria a obrigação dos entes públicos em implementarem políticas públicas visando o cumprimento da função social da propriedade e o incremento do direito humano fundamental à moradia, por meio do desenvolvimento urbano, da sustentabilidade econômica, social e ambiental, e criando um conjunto de instrumentos que desburocratizam e dão celeridade aos procedimentos de aprovação e do registro da Certidão da Regularização Fundiária (CÂMARA, 2021)

Destaque-se que a Regularização Fundiária Urbana (REURB), conforme o Programa Nacional de Capacitação das Cidades, “*é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados nas áreas urbanas*”. Ainda nesta trilha, denota-se que não se trata apenas de conjunto normativo com medidas jurídicas, mas também de medidas “*urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes*”, servindo a regularização fundiária para adequar o registro de imóveis com a realidade fática posta, em vistas a conferir um direito real de propriedade, dando concretude ao Direito de Moradia Digna.

Especificamente no que diz respeito ao instituto da legitimação fundiária, há uma limitação espacial e temporal de incidência deste instituto, de maneira a não incentivar futuras consolidações urbanas clandestinas e ao arrepio da lei. Sendo assim, este instrumento só poderá ser aplicado para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da Lei da REURB até 22 de dezembro de 2016.

Note-se especial preocupação do legislador em delimitar a incidência temporal da lei para dissuadir que ocorram futuras ocupações em imóveis, em especial os pertencentes à Administração Pública, posto que muitas vezes o Poder Público não dispõe de meios e recursos para exercer fiscalização de seus bens em sua totalidade.

No aspecto espacial, o legislador também restringiu a aplicação deste instrumento tão somente aos núcleos urbanos informais consolidados, ou seja, “*aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município*”.

Assim, houve intensa preocupação dos Poderes Executivo e Legislativo em criar mecanismos legais para diminuir a informalidade das ocupações, especialmente em meios urbanos, as quais à época de sua consolidação fática não atenderam os requisitos da legislação vigente, seja por desconhecimento, seja por inação do Poder Público.

Ressalta-se que até então, o Poder Público, diante da estrita observância do princípio da legalidade, era impedido de atuar nestes locais de modo que não poderia sequer colocar os serviços públicos do Estado à disposição dentro destes núcleos urbanos informais consolidados sob pena de legitimar ocupação informal.

Diante do crescimento de centros de poder não gerenciados pelo Estado, houve este contra movimento legislativo e de novas políticas públicas numa tentativa de reaproximar a Administração Pública dos administrados, trazendo visibilidade e inserção social a estas comunidades que por anos ficaram “esquecidas”.

Com o advento desta lei, tais espaços passam a ser reconhecidos juridicamente e tornam-se aptos a serem objeto de investimentos e de promoção de políticas públicas mais inclusivas, bem como passa a contribuir de maneira mais significativa com o interesse do Estado, de modo que a regularização se volta para os fins econômicos e tributários do Poder Público.

Em outra frente, a Lei da REURB também trouxe a inserção de novos direitos reais para a legislação civil brasileira, a fim de adequá-la a realidade fática dos centros urbanos brasileiros.

2. NATUREZA JURÍDICA DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA: SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES DA USUCAPIÃO

O projeto inicial da Medida Provisória que criou a Lei da REURB, no que tange à Legitimação Fundiária, ressaltou que se consignou “*nova forma de aquisição do direito real de propriedade*”, em substituição ao tradicional processo de regularização fundiária que se fazia título a título, por um instrumento de “*reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante*”.

Nesta senda, houve nítida intenção de simplificar os procedimentos burocráticos de regularização fundiária em caráter excepcional aos núcleos urbanos informais consolidados, atendidos os requisitos desta lei, dada a impossibilidade de reversão da ocupação urbana.

A lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB) trouxe uma série de modificações nos direitos reais reconhecidos no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo para contemplar situações fáticas particulares das comunidades consolidadas e ocupações irregulares que ocorreram com o processo de crescimento urbano desordenado sem apoio estatal.

Dentre as inovações desta lei, visando a segurança jurídica da posse, tem-se (TARTUCE, 2022, p. 313): a) a introdução no rol de direitos reais o direito real de laje; b) foram modificados os regramentos da usucapião urbana coletiva, da usucapião extrajudicial; c) regulamentação do sistema de arrecadação de bens vagos para o caso de abandono de imóveis; d) revogação das disposições anteriores atinentes à Regularização Fundiária Urbana (REURB) com a criação de novo regramento; e) criação do instituto da legitimação fundiária.

Em que pese a legitimação fundiária possuir exigências semelhantes à usucapião, tais como a de não ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural ou beneficiário de outros instrumentos de regularização fundiária como a legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, é notório que a finalidade do instrumento é promover a regularização de comunidades ou áreas favelizadas não passíveis de serem contempladas pelo processo de legitimação da posse e usucapião extrajudicial que são destinados à áreas que não são de domínio público.

No bojo da elaboração do art. 23 da referida lei, é de se depreender o entendimento do legislador que se trata de um instituto com eficácia temporal limitada à fatos de ocupação existentes até 22 de dezembro de 2016. Tal característica se distingue da usucapião a qual prevê uma série de requisitos de comprovação da posse, que, contudo, podem ser demonstrados em qualquer lapso temporal conforme a prescrição aquisitiva prevista em lei não estando adstritas à esta data específica.

Note-se o tratamento do legislador em regularizar áreas em núcleos urbanos informais consolidados, sejam de domínio público ou privado, com especial enfoque no reconhecimento pelo Poder Público de décadas de negligência e omissão estatais no provimento da ocupação ordenada do solo, sobretudo, no âmbito urbano. Diferentemente da legitimação fundiária, a usucapião não pode ser aplicada aos imóveis públicos por expressa vedação da CRFB/88.

Nesta linha, outra diferença fundamental é que há necessidade de atuação do Poder Público Municipal em instaurar os procedimentos de regularização da REURB, diferentemente da usucapião em que a iniciativa parte em regra dos particulares que a aproveitam. Sendo assim, é necessária uma identificação por parte do Poder Público no sentido de demarcar as áreas que constituem núcleos urbanos consolidados de ocupações existentes até a data de 22 de dezembro de 2016.

Quaisquer ocupações irregulares que surjam após a referida data em imóveis públicos não podem ser objeto de regularização por meio da legitimação fundiária, e, por vedação constitucional, também não podem pela usucapião. O posicionamento não poderia ser diferente, pois o referido instituto visa corrigir um erro histórico de omissão estatal no planejamento e ordenamento dos espaços urbanos, muitos deles surgidos antes mesmo da CRFB/88, a fim de consolidar os mandamentos dos direitos fundamentais mais básicos do direito à moradia digna e à segurança jurídica da posse.

Outro fator distintivo é a característica do núcleo urbano que se deseja conferir regularizar o qual deve ser consolidado, ou seja, *“aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”* (Lei da Reurb, art. 11, inciso III). De fato, uma ocupação com estas características, seja em imóvel de domínio público ou de domínio privado, advém de um processo de ocupação com lapso temporal longo e com tolerância reiterada dos Poderes Públicos da posse exercida sem qualquer atitude no sentido de reaver seus próprios imóveis. Tal requisito de consolidação não é necessário no caso da usucapião de bens particulares.

Sendo assim, o instituto da legitimação fundiária possui natureza jurídica forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, com características distintivas que lhe são próprias que se contrapõe à usucapião.

Por consequência, tal instrumento, não pode ser equiparado e tampouco considerado como uma espécie de usucapião.

3. DIREITO DE PROPRIEDADE E DE MORADIA COMO VETORES PARA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DO ESTADO COMO LEGISLADOR CONSTITUCIONAL POSITIVO

O Direito à moradia adequada não é uma novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000 no ordenamento jurídico brasileiro. O nascedouro do direito à moradia remonta da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 o qual dispõe em seu artigo XXV que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (BONALDI, 2018).

Em que pese sua não internalização formal no ordenamento jurídico brasileiro, sua observância e aplicação são práticas de observância obrigatória dada a adesão do Brasil à Organização das Nações Unidas em 1947. A referida Declaração trata-se de *“norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações”*, de modo que o direito de habitação integra *“como a fonte originária do direito à moradia por trazer em si um núcleo de direitos da pessoa humana, que foram posteriormente incorporados nos tratados do direito internacional”*

O direito à moradia foi disciplinado em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como:

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, que prevê a erradicação de qualquer forma de discriminação, inclusive no âmbito do direito à moradia;

b) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 o qual prevê que para que um ser humano seja livre, faz-se necessário a superação da situação de miséria, que inevitavelmente está relacionada à segurança da posse por meio de uma moradia digna;

c) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969 no qual os *“Estados partes se comprometem a buscar a efetivação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, através da implementação de medidas que utilizem todos os recursos disponíveis”*, entre outras que se sucederam.

Diante dos movimentos internacionais que buscaram concretizar o direito à moradia como inerente à dignidade da pessoa humana, o Poder Reformador editou a Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000, a qual conferiu ao direito à moradia o *status* de direito social fundamental, elevando a importância do bem jurídico protegido que é o de prover a segurança jurídica da posse e promover o direito de propriedade atrelada à sua função social.

Tamanha é a importância e relevância mundial da temática do Direito à Cidade que o um dos principais objetivos de desenvolvimento sustentável defendidos pela Organização das Nações Unidas, organização internacional da qual o Estado Brasileiro faz parte, é o de *“Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”*. Nesta linha, na meta 11.1 o Brasil se comprometeu em até 2030, garantir o acesso de todos a moradia

digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

Sendo assim, define-se como moradia digna,

a moradia adequada é um dos direitos humanos garantidos a todos pela legislação internacional e pela Constituição brasileira. Segundo o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1991), para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há alguns critérios que devem ser atendidos, incluindo: *i)* Segurança da posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; *ii)* Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura como água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; *iii)* economicidade, com custo que não ameace ou comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; *iv)* habitabilidade, onde a moradia precisa garantir a segurança física e estrutural proporcionando espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; *v)* acessibilidade, em que a moradia precisa ser adequada às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; e *vi)* localização apropriada, em que a moradia não pode ser isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas (Fonte: Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013).

Assevera Flávio Tartuce (2022, p. 315) que na busca pela racionalização e efetivação da função social da propriedade da posse urbana,

[...] os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9.º, § 1.º, da Lei 13.465/2017).

Sendo assim, a criação do instrumento da legitimação fundiária foi pensada pelo legislador para resolver a situação crítica das ocupações irregulares que se assentaram e se consolidaram em domínios públicos e privados, com a finalidade de promover o direito à moradia digna, fornecendo segurança jurídica na posse para que estes beneficiários possam exercer outros direitos fundamentais da Carta Magna de 1988.

4. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA E VEDAÇÃO DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE

Note-se que a função social é mandamento sem destinatário específico, atingindo tanto as propriedades de domínio privado quando as de domínio público. Sendo assim, é dever do Poder Público dar a destinação adequada às suas propriedades imóveis, sobretudo no âmbito urbano. É mister ressaltar que nos núcleos urbanos informais consolidados houve um completo abandono do Poder Público seja na promoção de políticas públicas eficazes para impedir a proliferação de ocupação desordenada nos espaços urbanos, seja pelo fato de não terem reivindicado judicialmente os imóveis de que detém a titularidade, denotando que tais espaços não cumpriram a função social a que se destinavam.

Importante ressaltar que o instrumento da legitimação fundiária obedece à procedimento administrativo típico criado pela lei inerente ao processo de regularização fundiária, cujo reconhecimento de direitos não é impositivo, devendo o Poder Público Municipal analisar os projetos de regularização e decidir fundamentadamente por ato formal a instauração da Reurb a “*deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis*” (Lei da Reurb, art. 31).

Note-se que o procedimento atende aos princípios fundamentais do devido processo legal (CRFB/88. art. 5º, inciso LIV), bem como da ampla defesa e do contraditório (CRFB, art. 5º, inciso LV), posto que prevê obrigação de notificar os “*titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação*”, conforme §1º do art. 31 da lei do REURB, prevendo processo extrajudicial para a solução composição dos eventuais conflitos.

Sendo assim, os titulares de domínios sujeitos à regularização podem exercer o direito ao contraditório e ampla defesa para defender seus interesses e reivindicar seus domínios, inclusive os entes públicos. Note-se que ninguém está sendo privado de seus bens sem o devido processo legal, tampouco ao amparo da lei.

Legitimar a posse, seja em imóveis públicos ou privados, é mecanismo que o direito fundamental à segurança, posto que a segurança jurídica da posse passa a ser assegurada por um título conferido pelo poder público de maneira legalizada, o que permitirá que o exercício de diversos outros direitos inerentes à propriedade tais como o de usar, gozar e dispor de suas respectivas propriedades, bem como o direito de reavê-la em juízo se necessário.

Quando se analisam as ocupações urbanas consolidadas por excessivo decurso do tempo e inação estatal, é de se concluir que, caso estas estejam em propriedades públicas, tais bens públicos não de ser de domínio privado do Estado, ou seja, não afetado à destinação pública dado ao abandono estatal.

Sendo assim, tais bens são considerados dominicais e são passíveis de disposição pelo Estado e, pelo processo de desafetação, os bens com qualquer finalidade pública de uso comum do povo ou de uso especial pelo Estado, também são passíveis de disposição pelo Estado por meio de lei.

Ademais, no que tange aos imóveis públicos, rememore-se que é possível que o Poder Público destine imóveis, sejam dominicais, sejam com a finalidade específica de promover habitação popular, para regularizar ocupações urbanas dar segurança jurídica para que se tenha um início de direito à moradia digna.

É mister ressaltar que a destinação da Regularização Fundiária Urbana se volta para a *“incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”* (Lei de REURB, art. 9º). Desde modo, o que a lei visa é justamente a inclusão de contingentes da população que ficaram marginalizados por anos de inércia estatal, reinserindo tais pessoas como sujeitos dos direitos mais básicos do Estado, qual seja o de acesso à uma moradia digna com a qual possa ter segurança de residir em caráter perene e habitual, para que dignamente possa estruturar o restante de sua vida.

Por meio da segurança jurídica da posse e o acesso ao direito à moradia conferido pela Legitimação Fundiária por meio da lei da REURB, tem-se a potencialização dos princípios fundantes da República Federativa do Brasil sobretudo da cidadania e da dignidade da pessoa humana (CRFB/88, art. 1º, incisos II e III). Além disso, a promoção de moradia digna garante o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, sobretudo o de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CRFB/88, art. 3º, incisos I e III).

Ademais, estando os espaços demarcados e devidamente regularizados, surge para o Poder Público a chancela de legalidade necessária para que este possa prover serviços públicos a todos os integrantes daquele núcleo urbano, permitindo uma histórica reaproximação do Estado destas comunidades, de modo que as populações mais necessitadas possam ser atendidas em suas necessidades mais basilares. Adicionalmente, surge para o Estado a legitimidade de exigir o cumprimento de deveres com relação aos reais ocupantes dos imóveis, os quais, passando a condição de titulares do domínio, podem contribuir economicamente com a geração de impostos e com deveres de proteção ao meio-ambiente.

Em relação à proteção ao meio ambiente, destaque-se que a regularização das propriedades por meio da legitimação fundiária instaurada dentro de um processo de Regularização Fundiária Urbana força o Poder Público a diagnosticar as áreas de maior vulnerabilidade e de risco ambiental, de modo que se pode chegar a uma composição que leve ao reassentamento destas famílias e uma obrigação do Poder Público em revitalizar as áreas necessárias à recuperação de áreas degradadas. Além disso, o processo de regularização fundiária e de legitimação fundiária, traz o dever de o Poder Público promover o saneamento adequado à estas propriedades, de maneira a retirar as conexões de esgoto irregulares, preservando e recuperando a qualidade ambiental das águas que possam margear os terrenos e de águas pluviais. A mesma sorte segue a coleta de lixo.

Como bem demonstrado no item 4.2, em que pese a natureza jurídica ser de aquisição originária da propriedade, o instrumento da legitimação fundiária não se confunde com a aquisição da propriedade por usucapião dado ao fato de possuir muitas características distintivas, bem como pelo fato de que a intenção da Lei da REURB visa a regularização fundiária urbana. Sendo a legitimação fundiária um instrumento completamente distinto da usucapião, e que há chancela e participação do Poder Público para tal transmissão de domínio, resta inaplicável a vedação constitucional de usucapir bens públicos do §3º do art. 183 da CRFB/88.

Assim sendo, é possível que, para fins de efetivação dos direitos fundamentais mais básicos da CRFB/88, tais como o de moradia digna, os bens públicos estatais possam ser destinados para a regularização fundiária e passem a integrar o patrimônio mínimo das pessoas em situação de vulnerabilidade social, desde que o Estado o faça por meio de autorização e procedimentos previamente definidos em lei (emanação da vontade legítima do povo). É o caso da Lei do REURB, a qual cumpre o papel de dar eficácia concreta a diversos direitos e garantias fundamentais.

Por todo o exposto, tendo em vista que o instrumento da legitimação fundiária é concretizador de direitos e garantias fundamentais básicos do Estado Brasileiro e não se confunde com a usucapião, é de se concluir pela constitucionalidade do referido dispositivo do art. 23 da Lei da REURB.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se elucidou no início o crescimento e a ocupação dos espaços urbanos não se deram de forma ordenada, de modo que, muitos espaços, públicos e privados foram irregularmente ocupados, tornando-se verdadeiras “cidades autônomas” diante da incapacidade de o Estado agir com políticas habitacionais eficientes e que evitassem o fenômeno da gentrificação.

Por décadas o Poder Público em geral, sob a escusa de que os núcleos urbanos informais não poderiam ser destinatários de políticas públicas do Estado diante do fato de estarem irregularmente ocupados, sobretudo quando se tratava de imóveis de domínio público, negou a prestação de serviços estatais, causando um estado, por vezes, de anomia que aprofundou as diferenças sociais e marginalização, bem como mitigou o provimento de direitos fundamentais mais básicos.

Sendo assim, o Direito à Cidade e a o Estado de Bem-Estar Social vivem desde então uma crise cíclica por não garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e não garantir o bem-estar de seus habitantes nos núcleos urbanos informais, desde antes da CRFB/88.

Sucessivos foram os diplomas normativos que tentaram, muitos sem grande sucesso, regularizar as ocupações urbanas, mas até a Lei da REURB, nenhum deles tinha efetivamente tentado inovar no sentido de abranger ocupações consolidadas em imóveis de domínio público.

Com a Lei da REURB de 2017, foi criado o instrumento da legitimação fundiária criando uma forma de aquisição do direito real de propriedade àquele que detivesse em área pública ou privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Por meio da ADI nº 5.771/2017 a Procuradoria Geral da República questionou a constitucionalidade da referida lei sob aspecto formal e a constitucionalidade do instrumento de legitimação fundiária sob o fundamento da vedação de usucapir bens públicos do §3º do art. 183 e sob fundamento de que isto chancelaria possíveis “grilagens” e acentuaria ainda mais as desigualdades sociais. *Data vênia*, estes argumentos se mostraram insuficientes em face de outros direitos fundamentais que estavam sendo reiterados violados a ponto de beirar um estado de coisas inconstitucional por inação do Poder Público nestes núcleos urbanos informais consolidados.

Demonstrou-se no decorrer deste trabalho que o direito de propriedade no espaço urbano, sobretudo com o advento da CRFB/88, não é um fim em si mesmo, devendo para tanto ser exercido nos limites de sua função social, passando a carregar consigo normas limitadoras de Direito Público.

Com o advento da Emenda Constitucional nº26/2000, o direito à moradia passou a ser um direito social fundamental de todos, passando a gravitar em conjunto com o direito de propriedade. Além disso, passou-se a ter uma preocupação maior com a democratização dos espaços urbanos a fim de criar políticas públicas inclusivas para a promoção do acesso à moradia de maneira universal.

O Poder Público no âmbito de sua competência administrativa comum, impõe dever de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, de proteger o meio ambiente e de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Entretanto é no âmbito local das municipalidades que a regularização fundiária ganha envergadura em sua importância frente aos Planos Diretores dos Municípios.

A aquisição de propriedade por usucapião, em suas diversas modalidades, se mostrou distinta da aquisição de propriedade pela legitimação fundiária no âmbito da REURB, de modo que este último não pode ser equiparado ao primeiro por possuir características e tratamentos jurídicos próprios.

A legitimação fundiária possui contornos próprios com incidência temporal e espacial limitadas pela consolidação dos núcleos urbanos informais até 22 de dezembro de 2016 assim reconhecidos pelo Poder Público no âmbito do processo de regularização fundiária.

Este instrumento foi fundamental para tentar corrigir injustiças históricas produzidas pela inércia estatal sobretudo daquelas comunidades assentadas em imóveis de domínio público, a tempos abandonados e não reivindicados pelo Poder Público, permitindo que depois de várias décadas as pessoas destes locais pudessem pela primeira vez ter direito à segurança jurídica de suas posses por meio de um título que lhes conferisse a propriedade.

Nesta senda, a legitimação fundiária é instituto concretizador do direito fundamental à propriedade e do direito à cidade, trazendo tais imóveis de domínios públicos e privados para a exercício de suas respectivas funções sociais promovendo o direito à moradia minimamente digna com segurança jurídica que viabiliza o exercício dos demais direitos inerentes à propriedade, revertendo os processos de exclusão social e de marginalização.

Assim sendo, a legitimação fundiária é instrumento infraconstitucional que serve de vetor de concretização de direitos constitucionais fundamentais tendo em vista que:

- i) dá destinação adequada às suas propriedades imóveis urbanos que não cumpriam suas funções sociais mais básicas;
- ii) o procedimento obedece ao devido processo legal, bem como fornece os meios para exercício do contraditório e da ampla defesa dos titulares de domínio originários;
- iii) promove o direito fundamental à segurança por conferir aos ocupantes segurança jurídica da posse, tornando-se sujeitos de direito e destinatários legais de políticas públicas estatais;
- iv) o reconhecimento jurídico dos núcleos urbanos informais consolidados os incorpora novamente à tutela do Estado e concretiza o direito social fundamental de ter acesso à uma moradia digna;
- v) potencializa os princípios fundantes da República da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- vi) cumpre os objetivos fundamentais da República tais como o de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- vii) protege o meio ambiente na medida em que o Poder Público pode prover serviços públicos de saneamento e coleta de lixo adequadas, bem como

pode viabilizar a reparação de danos ambientais por meio de reassentamentos e adequações em áreas de risco;

viii) traz as pessoas para a participação na construção do espaço urbano das cidades tornando nossa sociedade mais democrática;

ix) faz com que o Brasil honre seus compromissos assumidos em tratados internacionais e junto à Organização das Nações Unidas, entre outros;

Por fim, conclui-se que a vedação do §3º do art. 183 da CRFB/88, não se aplica ao instrumento da legitimação fundiária, pois este não pode ser considerado uma espécie de usucapião, bem como o fato de o referido instrumento encontra robustos fundamentos nos parâmetros que constituem bloco de constitucionalidade do ordenamento jurídico brasileiro que permitem concluir que esta norma é constitucional.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Regularização fundiária**: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BONALDI, Emanuele Fraga Isidoro. **Direito à moradia**: diretrizes internacionais sobre o tema. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5605, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/68877/direito-a-moradia-diretrizes-internacionais-sobre-o-tema>>. Acesso em: 05 maio 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Mutação Constitucional**. Editora Saraiva. São Paulo, 1997.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. **Novo Marco Legal Sobre Regularização Fundiária**: Novos Conceitos, Velhos Dilemas. Revista Interdisciplinar Do Direito - Faculdade de Direito de Valença 19.1 (2021). Disponível em: <<http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/1082/785>>. Acesso: 14 mar. 2022.

CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). **REURB: Regularização Fundiária Urbana**: aspectos teóricos e práticos [livro digital]. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA e MPSC, 2021. Disponível em: <https://ierbb.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspecto_s_teoricos_e_praticos.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (2007). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ed, Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERREIRA, Simone Nunes. **Direito de propriedade**: nas Constituições brasileiras e do MERCOSUL, Revista Jur, Brasília, v. 8, n. 83, p.180-192, fev./mar., 2007. Disponível em: <<https://xdocs.com.br/doc/origem-do-dirieto-a-propriedade-wvo9vqlkdm8j>>. Acesso em 06 abr. 2022.

FREITAS, Daniela Frehner de; NASCIMENTO NETO, José Osório do. Desafios da mediação como meio adequado para a solução de conflitos a partir do regime jurídico de Direito público. In: FREITAS, Janaína Helena de; OLIVEIRA, Bruno de Almeida. (Org.). **Direito Público - análises e confluências teóricas**. São Paulo: Dialética, 2022, v. 2, p. 135-167.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. Vol. 5. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. Nova York: Verso, 2012. Disponível em:

<http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_babel/textos/harvey-rebel-cities.pdf>. Acesso em 14 abr. 2022.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: S/I, 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

JELLINEK, Rochelle. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil**. Porto Alegre: MPRS, 2006. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LOTUFO, Renan. **Código Civil comentado**. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 2002.
MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: RT, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica para o Curso de Direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. BELO HORIZONTE: Fórum, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2021.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NAÇÕES UNIDAS (BRASIL). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 05 maio 2022.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. Política pública como estratégia de mobilidade urbana. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; GUIMARÃES, Edgar; VALLE, Vivian Cristina Lima López. (Org.). **Passando a limpo a gestão pública: arte, coragem e loucura**. Curitiba: NCA Comunicação e Editora, 2020, v. 1, p. 324-340.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. Política pública como estratégia de controle socioambiental no Estado Democrático de Direito. In: MOTTA, Fabrício;

GABARDO, Emerson. (Org.). **Limites do controle da Administração Pública no Estado de Direito**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2019, v. 1, p. 181-192.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. Políticas públicas e educação jurídica como mecanismos de resolução de conflitos socioambientais no Estado Constitucional. In: DOTTA, Alexandre Godoy. (Org.). **Direito, educação e democracia**. Curitiba: GRD, 2021, v. 1, p. 9-32.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Políticas públicas e regulação socioambiental**. Governança, estratégias e escolhas públicas: desenvolvimento em pauta. Curitiba: Íthala, 2017.

NOBRE Jr., Edilson Pereira. **Perfil do Usucapião Constitucional**. Disponível: <<https://www2.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina74.doc>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A Agenda de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Vol. 4. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das coisas**. Coleção História do Direito Brasileiro. v. 1. Brasília: Senado Federal, 2004.

RANGEL, Leonardo Augusto de Oliveira. O novo procedimento de regularização fundiária trazido pela lei n.13.465/2017 e a usucapião extrajudicial. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.8, p.82265-82277. Ago. 2021.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. 2ª ed. CURITIBA: Juruá, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. SÃO PAULO: Malheiros, 2012.

TARTUCE, Flávio. **A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): Análise Inicial de suas Principais Repercussões para o Direito de Propriedade**. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Direito Civil:** Direito das Coisas. Vol. 4. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____. **Direito Civil:** Lei de Introdução e Parte Geral. Vol. 1. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.