

Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações

Renan Luiz dos Santos da Silva

RESUMO

Este artigo tem como objeto a análise de aspectos gerais sobre a gestão do patrimônio público, com foco específico nos bens imóveis da administração direta. Está estruturado em três capítulos, sendo o primeiro relativo a classificações sobre os bens públicos e o controle da gestão patrimonial. No segundo, é feita uma breve análise sobre as principais inovações trazidas pela Lei 13.465 de 2017 na gestão pública patrimonial, no tocante à regularização fundiária. Na última parte é analisada a gestão do patrimônio no âmbito municipal e estadual, com foco na autonomia de tais entes e o papel do administrador público na gestão patrimonial com vistas à regularização fundiária urbana.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão; Pública; Patrimonial; Regularização; Fundiária; Urbana.

ABSTRACT

This paper analyzes the general aspects on the public property management, with specific focus on property of the Administration. It is divided on three parts. In the first part, it was developed an analysis on the classifications of public property and aspects on public property management. In the second, it develops a brief analysis on the main innovations brought by the Law 13.465 of 2017 on the public property management focusing on urban land regularization. Finally, in the last part, it analyses the property management on municipal and state levels, focused on the autonomy of those entities and the role of the public administrator on the public management on the urban land regularization.

KEYWORDS: Public; Property; Management.; Urban; Land; Regularization.

1. Introdução

A Lei 13.465 de julho de 2017 trouxe regras mais flexíveis para a regularização fundiária de terrenos ocupados de propriedade pela União, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais. Menos exigências, maior facilidade de registro, dispensa de certidões e preferência para os atuais ocupantes são algumas dessas medidas.

Por regularização fundiária entende-se um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo.

A nova legislação, oriunda da conversão em lei da Medida Provisória 759 de 2016, de iniciativa do presidente Michel Temer, revogou o marco legal anterior sobre regularização fundiária no Brasil, a Lei 11.977 de 2009, que ficou conhecida por instituir o Programa Minha, Casa Minha Vida, além de ter sido a primeira lei sobre regularização fundiária em âmbito nacional no país. Mais do que isso, a Lei 13.465/2017 propõe uma mudança de paradigma sobre o que o conceito de regularização fundiária e sobre quais são seus elementos essenciais.

Uma das principais mudanças do novo ordenamento é a provocação ao poder público local para que adote uma postura pró-ativa no processo de regularização fundiária, simplificando e desburocratizando o processo. Além disso, a lei ampliou o alcance da regularização ao considerar todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em zonas rurais.

A nova legislação é polêmica, desde a sua proposição por via de medida provisória, passando por algumas das inovações trazidas e por alguns dos assuntos que foram disciplinados. É certo, porém, que assim como a legislação anterior, não avançou na questão da pós-titulação, o que pode levar, ao cabo, à acentuação do processo de gentrificação.

O presente artigo se propõe a analisar as principais inovações trazidas pela nova legislação na gestão do patrimônio público nos âmbitos municipal e estadual e qual o papel que o gestor público na elaboração da demarcação urbanística e na caracterização de núcleos urbanos informais consolidados, para fins de regularização fundiária.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira serão revisitados institutos e conceitos mais teóricos do Direito Administrativo no que tange à formação do patrimônio público e classificações acerca de bens públicos. Na segunda parte serão analisadas algumas das inovações trazidas pela Lei 13465/2017 na gestão patrimonial pública e na última parte será desenvolvida uma breve análise sobre a gestão patrimonial municipal e estadual.

1. A formação do patrimônio público, classificação dos bens públicos e controle da gestão patrimonial

A Lei 13465 de 2017 inova na gestão patrimonial pública. Algumas questões doutrinárias complexas, há tempos encampadas por instituições como a Defensoria Pública, de um lado, e as procuradorias de Estado e Município, por outro, foram disciplinadas pela lei, em caráter definitivo. É o caso, por exemplo, da possibilidade de usucapião de terras públicas, da legitimação fundiária, da concessão de uso de imóvel público, assuntos que a Lei resolveu disciplinar da maneira que será mais à frente discutida, e que coloca em campos opostos eminentes juristas.

Por tal motivo, parece adequado revisar conceitos clássicos sobre as classificações dos bens e do patrimônio público, com vistas a criar um arcabouço conceitual que possibilite a análise e comparação das inovações trazidas pela Lei nos institutos mencionados.

Também parece importante uma abordagem mais teórica, pois muitas vezes os bens públicos sem uso, as terras públicas devolutas, os bens de uso comum do povo, são tidos pela população em geral como “coisa de ninguém”, ou bens “sem dono”, logo, de livre apropriação particular.

De acordo com o art. 98 do Código Civil, são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Todos os outros são particulares seja qual for a pessoa a que pertencerem. Isso significa que para o direito brasileiro são classificados como bens públicos, com a incidência de normas especiais distintas do direito privado, apenas os bens integrantes do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público.

Se estivermos diante de uma empresa pública, ou sociedade de economia mista e suas subsidiárias, os bens integrantes serão bens privados, sujeitos ao direito privado.

1.1 Patrimônio público, bens móveis, bens imóveis

Pelo conceito clássico de Hely Lopes Meirelles, patrimônio público é o conjunto de bens, corpóreos ou incorpóreos, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais¹.

Por bens móveis, compreende-se bens corpóreos, que possuem existência material e que podem ser transportados por movimento próprio ou removidos por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social, para a produção de outros bens ou serviços. São os que podem ser transportados de um lugar para outro, por movimento próprio ou não. Os animais, como exemplo de semoventes, são bens móveis. As máquinas, móveis de escritório, equipamentos, também são exemplos de bens móveis.

Já por bens imóveis compreende-se aqueles bens não podem ser retirados sem destruição ou dano. São aqueles bens que não podem ser transportados de um lugar para outro sem que sofram alteração de substância, como as edificações em geral. São exemplos deste tipo de bem os imóveis comerciais, edifícios, terrenos, viadutos, dentre outros. O conceito também inclui os bens imóveis em andamento, isto é, não concluídos.

1.2 Bens de uso comum do povo, bens de uso especial, bens dominicais

Por bens de uso comum do povo entende-se aqueles que se destinam ao uso da coletividade, como as praças, rodovias, jardins, parques, avenidas. É a essência do que se convencionou chamar por “espaço público”. São, portanto, todos os bens públicos de utilização ampla, geralmente gratuita, de uso não individualizado, sujeitando-se a uma utilização coletiva, anônima de todos os cidadãos, independente de qualquer prévia autorização do poder público.

Tais bens, por sua natureza de utilização coletiva, são dificilmente apropriados por indivíduos para uso particular e excludente. A própria comunidade exerce um controle sobre a finalidade do uso do bem.

Já os bens de uso especial são aqueles que se destinam à utilização por parte da Administração, tais como os prédios de repartições Federais, Estaduais e Municipais, os prédios escolares e os hospitalares da rede pública; os móveis, os equipamentos e os demais utensílios utilizados no serviço público. Os bens de uso especial, são também denominados de patrimônio administrativo.

Por sua vez, os bens dominicais ou domaniais são aqueles que, embora pertençam à administração direta, não são utilizados pelo serviço público. Destinam-se, geralmente, a produzir renda, como, por exemplo, um terreno, prédio ou qualquer equipamento de propriedade do Município alugado à terceiros.

São esses bens públicos, quando estão vazios ou vacantes, que geralmente são alvos de invasões e apropriações por particulares.

Nesse tocante, cabe uma análise um pouco mais detida sobre a possibilidade de alienação de bens públicos, dos princípios que regem o fenômeno e como compatibilizar a proteção do patrimônio público com a garantia de outros direitos constitucionais, como o direito à moradia, quando houver conflito.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999. P.495.

1.3 Alienação de bens públicos

Os bens públicos são regidos, como já mencionado, por regras distintas dos bens privados. Como exemplo de uma dessas regras, a Constituição conferiu aos bens públicos garantias contra a alienação. Isso porque, por se tratar de patrimônio de toda a coletividade, seria ideal gravar tais bens com certas características com o fim de diminuir, em determinada medida, a discricionariedade do administrador público ao dispor do bem.

Portanto, pela a inalienabilidade ou alienação condicionada, o legislador autoriza que um bem público seja alienado desde que cumpridos os requisitos que o próprio legislador irá estabelecer. Os requisitos para alienação dos bens públicos estão no Código Civil e na lei de licitações e contratos. São eles a desafetação, a necessidade de avaliação prévia do bem que será alienado, justificativa da alienação, licitação (se for bem público imóvel, a regra é a concorrência; se for bem público móvel, a regra é o leilão) e autorização legislativa para a alienação de bens públicos imóveis.

Outra especificidade no que tange aos bens públicos é a impenhorabilidade. Não cabem penhora de bem público. O intuito aqui é respeitar a impessoalidade.

Talvez a mais importante das características específicas dos bens públicos no tocante à gestão do patrimônio estatal seja a imprescritibilidade. Tanto a Constituição Federal², quanto o Código Civil³, como a jurisprudência⁴ preveem que não cabe a prescrição aquisitiva de bem público, ou seja, não seria possível a usucapião de bem público.

Na doutrina, porém, há divergência. Uma corrente minoritária, defendida, por exemplo, por Rafael Oliveira⁵, vai admitir usucapião de alguns bens públicos. Para o autor, seria possível usucapião dos bens dominicais. Isso porque seriam bens que não possuiriam utilidade para o poder público, estando, na prática, abandonados.

Nesse sentido, argumenta-se que a Constituição determina que a propriedade deve que cumprir a função social e somente ela será protegida pelo ordenamento jurídico. Assim, ao poder público não é dado ter bens sem serventia. A propriedade pública só seria justificada na medida em que esses bens são necessários à satisfação do interesse público. Se o poder público, proprietário de um bem, não cumprir sua função social, tal bem não seria protegido.

Do contrário, seria igualar o poder público a um especulador imobiliário. A Constituição só protege a propriedade que cumpre sua função social.

Numa situação fática de uma ocupação por particular de um imóvel público, outro argumento trazido pela doutrina que defende a possibilidade de prescrição aquisitiva de patrimônio público é a ponderação dos interesses e princípios envolvidos. Nessas situações estão em campos

2 Art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único, ambos da CRFB/1988: Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

3 Art. 102, CC: Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

4 Sumula 340 do Supremo Tribunal Federal: Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

5 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Administração pública, concessões e terceiro setor . 3. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 113.

opostos a dignidade da pessoa humana e o direito de propriedade, o direito fundamental à moradia e o interesse econômico do Estado, que é interesse público secundário (o interesse de alienar o bem dominical). Nessa ponderação deve prevalecer o interesse do particular.

Ainda nesse sentido, Pedro Pontes de Azêvedo defende a possibilidade da usucapião do direito real de superfície de propriedades públicas⁶. O autor busca construir um novo modelo legal através do qual seja juridicamente possível usucapir a propriedade superficiária de bens públicos, compatibilizando as normas constitucionais que preveem a função social da propriedade com direito fundamental à moradia e a imprescritibilidade dos bens públicos.

Trata-se de uma interpretação do texto constitucional que permite a usucapião do direito real de superfície de bens dominiais ou mesmo de bens de uso especial desafetados, ou seja, aqueles de mera titularidade pública, mas não atrelado às funções essenciais da administração.

Com a usucapião superficiária, não haveria a perda da titularidade do solo pelo ente estatal. O argumento principal da tese é que o ordenamento pátrio já reconhece a posse de bens públicos, como é o caso de legitimação de posse e de concessão de uso especial para fins de moradia. Além disso, reforça que também a propriedade estatal deve cumprir sua função social.

Algumas vantagens da usucapião superficiária são o fato de não depender de uma atuação positiva do Estado, a manutenção da propriedade na esfera dominial pública, a segurança jurídica aos possuidores, além da transformação de capital morto em ativos econômicos através do tráfego jurídico, por se tratar de um direito real.

1.4 Inventário de bens patrimoniais públicos

Como deve o administrador público controlar e gerir os bens patrimoniais? Uma das consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão do patrimônio público foi a necessidade de que os entes federativos tenham maior controle de seus ativos patrimoniais.

Inventariar os bens patrimoniais da administração significa catalogar todos os bens tangíveis que integram o patrimônio do ente, aqueles que efetivamente são utilizados pela Administração das suas atividades-fim e meio.

O inventário é fundamental para a Administração Pública, pois compreende a verificação da existência do estoque de bens tangíveis. Através da Portaria 406 de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional, é obrigatório, sendo aconselhada sua realização sempre que ocorrerem mudanças dos responsáveis pela gestão municipal.

No município do Rio de Janeiro a Resolução 841 da Controladoria Geral do Município instituiu que a Administração Direta e Indireta deve manter controle efetivo sobre a utilização e movimentação dos bens patrimoniais permanentes próprios e de terceiros, para fins de contabilização, apropriação de custos e prestação de contas de gestão.

6 AZEVEDO, Pedro Pontes de. Usucapião da propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e a moradia em áreas de exclusão social. Curitiba: Juruá, 2016. p. 149.

A importância desse processo é sem tamanho. A lei 13.465/2017 regulamentou o artigo 1.276 do Código Civil, estabelecendo que o município poderá arrecadar e transferir para seu patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o bem imóvel, não adimplir os ônus fiscais que sobre eles recaiam, após cinco anos.

Tal instrumento possibilitará aos municípios darem destinação aos prédios e terrenos abandonados e efetivar políticas públicas de moradia. Para tanto, porém, é necessário que o ente tenha um controle qualitativo e quantitativo dos imóveis que dispõe, através de mecanismos como a inventariança.

Tal medida, além de permitir um controle mais preciso do ente estatal quanto aos seus bens, possibilita que o administrador disponha de informações que podem embasar a elaboração de melhores políticas públicas para uso do patrimônio.

2. Inovações trazidas pela lei 13.465 de 2017 na gestão patrimonial com vistas a regularização fundiária

A Lei 13.465 de 2017 trouxe inovações importantes na gestão pública patrimonial. Uma delas é a possibilidade de a União transferir para estados e municípios áreas de sua propriedade que estejam irregularmente ocupadas para que os entes que enfrentam o problema realizem o processo de regularização.

A nova lei também inova na gestão do patrimônio ao instituir o Programa Nacional de Regularização Fundiária, tornar possível a alienação de imóveis públicos para regularização fundiária urbana e criar o instituto da legitimação fundiária, que talvez seja a maior inovação trazida.

A nova legislação, como já dito, provoca o administrador público a agir, a tomar uma posição de protagonista no processo de regularização fundiária. A questão importante colocada ao administrador é qual desses novos instrumentos trazidos deve ser aplicado na regularização fundiária.

Isso porque há uma maior discricionariedade por parte do gestor público nesse momento, que poderá eleger o meio que achar mais conveniente para efetivar a política pública.

O administrador poderá, por exemplo, basear a política municipal ou estadual na doação de imóveis públicos para fins de regularização. Nesse caso, para que o beneficiário da política seja contemplado, terá que arcar com a incidência do imposto incidente sobre transmissão causa mortis e doação, o ITD, o que significa um custo incidente maior, com potencial negativo sobre as populações de baixa renda, que são o foco da REURB de interesse social.

Por outro lado, o gestor público também poderá optar pela legitimação fundiária, essa sim, forma de aquisição originária da propriedade e isenta de imposto, não incidindo esse sobre custo sobre o beneficiário.

A lei confere, portanto, novas alternativas e abordagens para a administração pública para avançar nas políticas de regularização fundiária urbana.

2.1 Programa nacional de regularização fundiária

Com a sanção da MP 759/2016 e a sua conversão em lei, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Regularização Fundiária. O programa aposta numa articulação interfederativa e na atuação em larga escala, criando uma base de políticas de habitação e infraestrutura no país.

Entre as propostas do Programa estão o desenvolvimento de novas ferramentas para auxílio aos municípios, através de apoio técnico, jurídico e administrativo, visando a capacitação dos atores responsáveis pelo processo de regularização.

O Programa aposta numa regularização urbana para além da mera titulação, visando melhorias habitacionais nas unidades tituladas, melhorias de mobilidade urbana e de implantação de infraestrutura nesses núcleos urbanos regularizados.

2.2 Alienação de imóveis públicos para REURB

No conceito trazido pela Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

Cabe aqui o registro de que a nova lei não prevê uma regularização fundiária plena ou sustentável, pois mantém como foco principal a titulação, não avançando nas políticas para a fase posterior a entrega do título, visando que as pessoas possam permanecer em suas comunidades de origem, não como necessidade, mas por opção⁷.

A lei assentou dois tipos de regularização fundiária urbana. A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), destinada às populações de baixa renda, em critérios determinados pelos municípios, e a de interesse específico (REURB-E), destinada a regularização de ocupações por pessoas com maior renda.

Uma inovação de potencial impacto é a previsão expressa⁸ da dispensa de desafetação, de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação para alienação de unidades imobiliárias provenientes da REURB executada sobre área pública, requisitos antes essenciais que atuavam negativamente em relação ao tempo para realização e ônus político para aprovação dos tramites necessários.

O novo ordenamento possibilitou, dessa forma, que a alienação da unidade imobiliária pela administração pública se dê diretamente aos detentores, não sendo mais exigidos os procedimentos da Lei 8.666/93.

Para REURB de interesse social, a aquisição de direitos reais pelo particular poderá ser gratuita, cabendo o ente titular do domínio (União, Estado ou Município) eleger o critério. No caso da REURB de interesse específico, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento

7 CORREIA, Aricia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanístico Ambiental e Energia Solar. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07. N°02. UERJ: Rio de Janeiro, 2015.

8 Art. 71 da Lei 13.465/2017: Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

do valor de mercado do imóvel, de acordo com os critérios estabelecidos pelo ente titular do domínio.

A lei também estabeleceu que a pessoa física que não possua renda mensal superior a cinco salários mínimos e que não seja proprietária de outro imóvel que, por qualquer título, utilize regularmente imóvel da União para fins de moradia, inclusive imóveis provenientes de entidades federais extintas, poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis, a transferência gratuita da propriedade do imóvel.

A nova lei desburocratizou, assim, de maneira inovadora, o procedimento de transferência da titularidade de um bem público ao particular, com vistas à efetivação do direito à moradia.

2.3 Legitimação fundiária

A legitimação fundiária de bem público apresenta potencial para ser o principal instrumento de regularização fundiária da nova legislação.

A critério do ente público torna-se possível a aquisição do direito de propriedade para aqueles que possuam, com fins de moradia, área pública ou privada, integrante do núcleo urbano informal, existentes até a data da publicação da MP 759, 22 de dezembro de 2016.

O mecanismo visa a regularização de imóveis públicos e privados. É um modo de aquisição originário, incidindo apenas em núcleos urbanos informais consolidados. É capaz de regularizar de maneira rápida tanto imóveis públicos quanto privados.

É um instrumento de transmissão originária de propriedade. Dessa forma, a aquisição da propriedade é livre e desembaraçada de qualquer ônus, direitos e gravames, além de não ocorrer a incidência de tributos de transferência de imóveis, como ITBI, ITD ou ITCMD.

Aqui cabem algumas questões sobre o instituto trazidas nas discussões da Comissão Mista do Congresso Nacional que analisou a conversão da medida provisória em lei.

Alguns deputados e senadores propuseram a supressão do instituto da legitimação fundiária, por entenderem que a autorização da aplicação do instituto, sem critério de renda, tempo de posse, única propriedade e utilização geraria insegurança jurídica e atentaria contra a probidade administrativa e boa gestão do patrimônio público.

Sinalizavam ainda que a legitimação fundiária seria um verdadeiro “usucapião” que incide indistintamente sobre terras públicas e privadas, mas não exige um tempo mínimo de posse e cujo reconhecimento é feito pelo prefeito, em lugar do Poder Judiciário. Isso tornaria o instituto suscetível de manipulação em benefício de interesses escusos⁹.

A legitimação fundiária representa, realmente, uma anistia àqueles que ocupam irregularmente propriedade e ali constituem sua moradia. Porém, a questão de conferir a propriedade para os ocupantes de núcleos informais consolidados pode ser interpretada como uma chancela do poder público às existências dessas informalidades. Apesar da lei estabelecer um limite temporal, o mecanismo

⁹ Parecer da Comissão Mista da MPV n. 759 de 2016, disponível em <legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5241252>, acesso em 03/12/2016.

pode estimular a criação de novos núcleos, ficando o poder público sempre um passo atrás no processo de ordenamento do solo.

Em outras palavras, planejamento urbano fica mitigado pela dinâmica urbana que se impõe à força e sem qualquer planejamento.

Ademais, a transferência da propriedade de imóveis públicos pode efetivamente caracterizar uma verdadeira usucapião de terras públicas, hipótese, como já levantado, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio e bastante controvertido pela doutrina.

Não obstante, o instrumento representa um grande avanço em termos de legitimação de direitos de populações carentes que ocupam há anos assentamentos irregulares que poderão ter garantido de forma mais facilitada o direito à propriedade dos imóveis que, de fato, possuem.

O município do Rio de Janeiro tem, desde 2017, realizado esforços no sentido de obter a titularidade das áreas federais nas quais há processo de regularização fundiária para empregar o instrumento da legitimação fundiária.

3. Gestão patrimonial no âmbito estadual e municipal

O Poder Público em geral, ou seja, todos os entes federados, têm competência para iniciar e conduzir o processo de regularização fundiária, definindo se será um processo de regularização de interesse social ou específico, quais os elementos essenciais do processo, e estabelecendo como se dará a participação popular nesse processo.

Os entes federativos possuem também autonomia de gestão de seus bens. A nova legislação, com caráter de norma geral, conferiu aos estados e municípios autonomia para disciplinar a lei nas suas esferas e competências, estabelecendo os critérios através dos quais o poder público local vai disciplinar o que é núcleo urbano para fins de regularização fundiária.

3.1 Autonomia estadual e municipal em matéria de regularização fundiária

A nova lei, em caráter de regra geral, conferiu aos municípios a competência para realizar a demarcação urbanística e definir os critérios e circunstâncias que vão ensejar a caracterização de um núcleo urbano informal.

A demarcação urbanística é o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária.

Núcleo urbano informal é uma alteração do conceito de assentamento irregular, que estava presente no ordenamento anterior. A nova conceituação inclui núcleos clandestinos, irregulares, ou aqueles nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Os núcleos urbanos informais consolidados são aqueles de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos.

Um dos principais objetivos da nova lei é agilizar o processo de regularização. Um dos fatores que pode ser apontado como positivo trazido pela lei é o aumento

do rol de legitimados com iniciativa para o processo de regularização, além da União, dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A nova lei estabeleceu diferenças entre os processos para regularização de área pública e de área privada. Regularização de área pública vai depender de atuação do poder público. A lei, em alternativa a possibilidade de usucapião de área pública dominical, ampliou a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) para áreas ocupadas até dezembro de 2016.

A CUEM, que possui requisitos parecidos com os da usucapião, é um título de concessão, não de propriedade. Estabelecida pela Medida Provisória 2220 de 2001, o intuito era criar um instrumento jurídico substitutivo da usucapião de bem público, que, como visto, é vedado pela Constituição.

A jurisprudência entende que a mera previsão genérica confere direito subjetivo ao sujeito que preenche os requisitos legais. O instituto só se aplica para bens dominicais.

A principal diferença entre a concessão e a usucapião ou a legitimação fundiária é que a CUEM não importa na transferência do direito da propriedade para quem tem a posse mansa e pacífica de bem público e preencha os requisitos legais. O entendimento doutrinário acerca da CUEM é que se trata de um ato administrativo vinculado, e não um contrato.

Ainda no que tange às competências municipais no bojo da Lei 13.465, está a competência para classificar as modalidades de REURB em de interesse social e específico, analisar e aprovar projetos de regularização fundiária e encaminhá-los ao registro, buscar determinar a titularidade do domínio dos imóveis e notificar os proprietários de onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Os municípios também poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, e em convênios com o Tribunal de Justiça, com competência para dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual.

Já os Estados são os entes competentes para criar e regulamentar os fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da REURB de interesse social. Esse fundo é o que viabilizará a gratuidade aos beneficiários da regularização fundiária de interesse social.

No âmbito do município do Rio de Janeiro, foi instituída a Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária da Subsecretaria de Habitação, para, em parceria com o Ministério das Cidades, estabelecer meios de legalizar propriedades com maior agilidade. Através de iniciativas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visa desburocratizar a regularização de assentamentos e providenciar a titulação de seus ocupantes.

Em março de 2018, valendo-se das facilidades para a regularização fundiária urbana de interesse social trazidas pela Lei 13.465 de 2017, a prefeitura do Rio de Janeiro entregou mais de dois mil títulos para famílias da comunidade Parque Royal, na Ilha do Governador¹⁰.

10 PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura entrega títulos de propriedade a mais de duas mil famílias do Parque Royal. < <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7767970> >. Acesso em 03/06/2018.

Arícia Fernandes Correia, em estudo sobre as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017¹¹ nas comunidades Fernão Cardin e SOEICON, na Zona Norte e na Rocinha, na Zona Sul, apontou que o aumento da autonomia municipal, aliada a multiplicidade de instrumentos para a regularização fundiária, permite que o gestor escolha aquele que melhor atenda ao perfil da comunidade e da realidade/titularidade da área cuja regularização fundiária se pretende prover.

3.2 O papel do administrador público na gestão patrimonial

Considerando que, como visto, as inovações trazidas pela lei conferiram maior autonomia ao gestor público no processo de regularização fundiária, a questão que se coloca é qual o papel do administrador na gestão do patrimônio público que o ente já possui ou que arrecadará através dos novos mecanismos trazidos pela lei.

Isso porque, na nossa interpretação, a Lei 13.465/2017 conferiu ao gestor mecanismos que implicam ao poder público não somente a mera regulação do uso da terra, e sim a elaboração e o desenvolvimento de políticas que efetivamente garantam o direito à moradia.

José dos Santos Carvalho Filho afirma que a regularização fundiária, no cenário da política urbana, configura-se como direito fundamental pela inafastável conexão existente entre ele e os princípios fundamentais da propriedade e de sua função social, da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento urbano e bem-estar dos habitantes da cidade e do direito à moradia¹².

Assim, são os direitos fundamentais envolvidos no processo de regularização fundiária que devem balizar as escolhas dos gestores públicos. Devem ser priorizadas as políticas que garantam prioritariamente o direito à moradia, em preferência, inclusive, às políticas de mera titulação.

Nesse sentido, o foco do poder público deve ser a REURB-S, pois esta é a destinada à concretização do direito à moradia às populações mais carentes, vulneráveis em todos os outros aspectos de sua dignidade.

A REURB-S é um mecanismo de efetivação do princípio da Justiça Social. Este princípio decorre de um dos objetivos de política urbana mencionados na Constituição: o da garantia de bem-estar aos habitantes da cidade. A política urbana não pode estar a serviço das elites e dos grupos sociais mais abastados¹³. São os direitos fundamentais que devem balizar a escolha dos gestores.

Conforme ensina Arícia Fernandes Correia, a regularização fundiária deve ser o processo pelo qual

se integra a moradia à cidade através de infraestrutura urbana e direitos urbanísticos básicos, de forma que se tenha por segura a

11 CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio De Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Revista Geo UERJ. n.º 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017. p. 217.

12 CARVALHO FILHO, José S. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. Revista de direito administrativo. Vol. 247. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p.154.

13 Op. Cit. p. 142.

posse ou “titulado” o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade “de puertas para adentro” (um teto, a inviolabilidade do domicílio, algum título que legitime a posse ou a propriedade), mas também “de puertas para afuera”: a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve estar integrada¹⁴.

3.3 PL 3769 DE 2012 – Programa Nacional de Regularização de Imóveis Urbanos

Uma possível forma de melhorar a gestão dos bens públicos é a trazida pelo projeto de lei 3769/2012, de autoria do deputado federal pelo Estado da Bahia, Paulo Magalhães.

O projeto de lei busca a instituição do Programa Nacional de Regularização de Imóveis Urbanos, que visa a regularização de imóveis urbanos que não dispõem de registro público.

Nesse intuito, a lei cria o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de Propriedade do Município, que seria um cadastro nacional, de competência municipal, a ser atualizado anualmente, tendo como finalidade enumerar todos bens imóveis do município que possuem registro, bem como regularizar aqueles que não os tem.

Do ponto de vista de gestão do patrimônio público com vistas a efetivação de políticas públicas de moradia e habitação, o cadastro nacional parece uma excelente iniciativa. Atua no mesmo sentido da inventariança dos bens da administração local. Além disso, se considerarmos que municípios grandes possuem problemas em relação à gestão de seu próprio patrimônio, tal fato certamente se reproduz em municípios menores.

Um cadastro público, acessível, atualizado e nacional possibilitaria que os gestores exercessem um controle mais eficiente sobre os recursos públicos que dispõem, inclusive em atuação cooperativa em áreas urbanas conurbadas que envolvam patrimônio de entes federados distintos. Um mapeamento da situação fundiária dos municípios contribuiria para melhor controle de recursos, investimento mais eficiente, e melhor política de ordenação urbana.

4. Conclusão

Ao final deste breve trabalho, o que se espera é ter atingido o objetivo de sistematizar algumas das principais inovações trazidas pelo novo marco legal sobre regularização fundiária no país, no que tange à gestão do patrimônio público e nas novas competências atribuída aos entes federados, principalmente municipal e estadual.

A Lei 13.465 de 2017 trouxe ao ordenamento jurídico novos mecanismos legais para fins de regularização fundiária urbana que impactam diretamente a gestão dos bens públicos.

Ao prever a possibilidade de alienação de imóveis públicos para REURB dispensados os requisitos da lei de licitações, que o município arrecade para seu

14 CORREIA, Arícia Fernandes. Constitucionalização do Direito à Cidade: Direito Fundamental à Moradia Adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. Direito Imobiliário, escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 659.

patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados, e a atribuição do título de propriedade de imóveis públicos a particulares através da legitimação fundiária, a nova lei provoca que os administradores passem a exercer um controle ainda maior sobre situação patrimonial, através de mecanismos de inventariança de bens públicos. Nesse sentido, parece fundamental que os municípios e os demais entes federados tenham um cadastro atualizado de seus bens imóveis.

Por fim, concluiu-se que a nova legislação provoca que a Administração atue de forma pró-ativa no processo de regularização fundiária urbana. Dessa forma, são os direitos fundamentais envolvidos no processo de regularização fundiária que devem orientar a Administração Pública no processo de gestão de patrimônio. Devem ser priorizadas as políticas que garantam efetivamente o direito à moradia, com foco principal na regularização fundiária urbana de interesse social.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Pedro Pontes de. **Usucapião da propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e a moradia em áreas de exclusão social**. Curitiba: Juruá, 2016.

BRUNO, Mário Cristóvão. Coords. Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta, Gleisi Heisler Neves. **Compreendendo a Gestão Patrimonial à Luz da LRF**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José S. **Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana**. Revista de Direito administrativo, Vol. 247. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanístico Ambiental e Energia Solar**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07. Nº02. UERJ: Rio de Janeiro, 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Constitucionalização do Direito à Cidade: Direito Fundamental à Moradia Adequada, regularização fundiária e legitimação de posse**. Direito Imobiliário, escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017**. Revista Geo UERJ. nº 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Orgs.). **Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

Coordenação de Estudos e Manuais – **Superintendência de Normas Técnicas. Manual do Tratamento Inicial dos Bens Patrimoniais Móveis**. Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. 2014