

A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA A PARTIR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

THE CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP FROM LAND TENURE REGULARIZATION

Rodrigo Canevassi Murakami¹

Juvêncio Borges Silva²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a forma com que a regularização fundiária contribui para a construção da cidadania. A cidadania constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, expressamente previsto no artigo 1º, inciso II, da Magna Carta de 1988. A regularização fundiária outorga o título de propriedade formal aos seus beneficiários, de modo a poder usufruir dessa nova situação (obtenção de empréstimos, ascensão social, dentre outros). Neste ponto, a regularização fundiária certamente contribui para a construção da cidadania, na medida em que concede ao indivíduo o reconhecimento de um direito fundamental, qual seja, o de propriedade.

Palavras-chave: Cidadania; Regularização Fundiária; Propriedade Formal.

ABSTRACT

This article aims to analyze the way in which land regularization contributes to the construction of citizenship. Citizenship is one of the foundations of the Federative Republic of Brazil, expressly provided for in article 1, item II, of the Magna Carta of 1988. Land regularization grants the title of formal property to its beneficiaries, in order to enjoy this new situation (obtaining of loans, social ascension, among others). At this point, land regularization certainly contributes to the construction of citizenship, in so far as It grants the individual the recognition of a fundamental right, that is, property.

Keywords: Citizenship; Land regularization; Formal Property.

1. INTRODUÇÃO

¹Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto-UNAERP. Email: rodrigo.murakami@yahoo.com.br

²Pós-doutor em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, doutor pela UNESP, mestre pela UNICAMP, bacharel em direito pela Faculdade de Direito de Franca, docente do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Email: juvencioborges@gmail.com

O presente artigo possui como objetivo analisar a maneira com que a regularização fundiária contribui para a construção e fortalecimento da cidadania.

A regularização fundiária constitui um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais, conforme dispõe o artigo 9º da Lei n. 13.465 de 11 de julho de 2017³, a qual modificou consideravelmente o panorama da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro, revogando todo o Capítulo III da Lei n. 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida), que regulamentava todo o procedimento.

Sabe-se que a ausência da propriedade formal perante o Cartório de Registro de Imóveis dá ensejo a várias consequências (negativas, frise-se), comprometendo a formação da personalidade humana.

Com a regularização fundiária, os beneficiados passam a usufruir de melhores serviços públicos, ampliação da infraestrutura, acesso a crédito no mercado, ascensão social, enfim, importante passo para a construção da cidadania.

Este artigo é estruturado em dois tópicos fundamentais. No primeiro, serão abordadas algumas palavras sobre a cidadania, mencionado algumas concepções e tentando buscar uma delimitação conceitual.

No segundo, trabalharemos com a regularização fundiária propriamente dita, esclarecendo os principais aspectos que delimitam o tema e o procedimento para se chegar ao título de propriedade.

2. CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS ACERCA DA CIDADANIA

Segundo dispõe o artigo 1º, inciso II, da Constituição da República Federativa de 1988, a cidadania constitui um dos fundamentos do Estado, ao lado da soberania, dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político.

Inicialmente, a cidadania é relacionada ao exercício dos direitos políticos, no sentido de participar, ativa e passivamente, da formação do Estado Brasileiro, através da soberania popular (concretizando a norma constitucional segundo a qual todo poder emana do

³ Art. 9º: Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição).

Nesse diapasão, diz-se que o cidadão é o nacional no pleno gozo dos direitos políticos. A cidadania brasileira é adquirida somente com o alistamento eleitoral, nos termos do artigo 14 da Constituição de 1988⁴, embora a pessoa já seja considerada brasileira, nata ou naturalizada.

Em outras palavras, como o alistamento eleitoral somente pode ser feito a partir dos 16 anos, a pessoa menor de 16 anos, embora brasileira, não será considerada cidadã.

Conforme escreve Marcelo Novelino⁵,

A cidadania, enquanto conceito decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, consiste na participação política do indivíduo nos negócios do Estado e até mesmo em outras áreas de interesse público. O tradicional conceito de cidadania vem sendo gradativamente ampliado, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Ao lado dos direitos políticos, compreendem-se em seu conteúdo os direitos e garantias fundamentais referentes à atuação do indivíduo em sua condição de cidadão.

Relacionado ao conceito de cidadania ora apresentado, a ação popular somente pode ser proposta por um cidadão, entendido este como o nacional no pleno exercício dos direitos políticos, conforme estabelece o artigo 5º, inciso LXXIII⁶.

Etimologicamente, cidadão significa “filho da *pólis*” ou indivíduo que pertence à cidade e é nela reconhecido.

Segundo Ovídio Jairo Rodrigues Mendes⁷, a primeira referência histórica ao conceito de cidadania situa-se na Grécia antiga, mais precisamente no pensamento de

⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos [...].

⁵ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 292.

⁶ Art. 5º: [...] LXXIII - qualquer *cidadão* é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (grifo nosso).

⁷ MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. **Concepção de cidadania**. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 15.

Aristóteles. Nesse período, a concepção de cidadania se apresenta como elemento legitimador das práticas na vida comunitária, relacionado com a participação política no governo da *pólis*.

Para ser cidadão, segundo Aristóteles, alguns requisitos deveriam ser preenchidos, sendo o principal deles aquilo que modernamente se define como competência pessoal: a capacidade de não apenas exercer o papel de governante quando necessário, mas também saber portar-se como governado. [...] O fundamento da democracia grega residia não na existência de governantes e governados, mas na possibilidade de cada cidadão ocupar as duas posições alternadamente, que caracteriza um outro conceito umbilicalmente associado ao de cidadania, além do de igualdade entre cidadãos gregos: o de liberdade⁸.

No Brasil, o conceito de cidadania foi evoluindo desde o Brasil colônia até os dias atuais. Inicialmente, o conceito de cidadão revestiu-se com características mercantilistas, embora, à semelhança dos gregos, somente alguns poucos em relação ao total da população fossem classificados como cidadãos. Era necessário ser filho de família tradicional, portador de sobrenome com certo reconhecimento social, um cargo público ou situar-se acima de determinado nível de renda para pertencer ao grupo dos cidadãos ou “homens bons”. Atualmente, o conceito de cidadão compreende o fundamento do Estado, conforme já ressaltado no início deste tópico.

Ovídio Jairo Rodrigues Mendes, quando escreve acerca do Brasil, indica três inflexões na concepção de cidadania. A primeira consiste na necessidade de construir o Estado Nação; a segunda, na modernização do Estado e da sociedade e a terceira, o cidadão como fundamento do Estado.

No que toca à última inflexão, merece destaque que os dois vértices que caracterizam essa inflexão são a reforma do Estado e a Judicialização da Justiça, os quais têm por fundamento o exercício e a realização da cidadania por todos os membros da sociedade.

O exercício da cidadania representa um papel fundamental no cotidiano das pessoas. Sua função é estabelecer os parâmetros que permitem às pessoas comportarem-se de acordo com princípios consensuais que esperam que seus pares adotem e pratiquem nas relações cotidianas, permitindo a cada sujeito particular estabelecer diretrizes que balizem a existência da forma que julgarem mais digna e adequada.

Mendes esclarece que a cidadania se assemelha às linguagens. Segundo ele⁹,

[...] tais quais as linguagens, que inicialmente são apreendidas de formas intuitivas, a cidadania precisa ser elaborada e integrar-se à personalidade de cada indivíduo. Por

⁸*Ibidem*, p. 22.

⁹*Ibidem*, p. 84.

isso, as constituições e códigos não definem explicitamente o que é cidadania, mas apresentam as regras que especificam direitos e obrigações a elas associadas. Tais quais preposições que ligam palavras nas frases e atribuem-lhes sentidos contextuais, as constituições definem capacidades gerais dos cidadãos que, quando se supõem violadas, os juízes, então chamados à atuação e como gramáticos dos textos legais, interpretem-nos semanticamente, atribuindo-lhes o significado ao caso concreto.

Encerrando este tópico, não podemos deixar de mencionar a cidadania pensada por Thomas Humprey Marshall. Segundo sua clássica obra “Cidadania, Classe Social e Status”, a cidadania de Marshall é analisada a partir de três espécies de direitos ou elementos, a saber: civis, políticos e sociais¹⁰.

O elemento civil é composto dos direitos à liberdade individual (de ir e vir, de imprensa e de pensamento). Já o elemento político compreende o direito de participar no exercício do poder político como eleitor. Por fim, “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social [...]”¹¹.

Concluído este tópico, passamos agora a desenvolver a regularização fundiária como forma de construção da cidadania a partir da realização de alguns direitos fundamentais, tais como a propriedade e a moradia.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema da regularização fundiária sempre despertou interesse pelos operadores do direito, mormente nos últimos anos com a intensa ocupação das cidades e o crescimento desordenado do parcelamento do solo, muitas das vezes realizado sem a observância das formalidades legais com a finalidade de obtenção de lucros.

Vale dizer, com o êxodo rural e a premente necessidade de moradia e habitação, proprietários de grandes lotes de terras localizados em áreas urbanas aproveitaram o momento para lotearem seus terrenos, subdividindo-os em glebas destinadas à edificação, com abertura de novas vias de circulação.

¹⁰MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 63.

¹¹*Ibidem*, p. 63-4.

Todavia, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), editada com o fito de tutelar os futuros adquirentes dos lotes, exige uma série de requisitos legais em seu artigo 18¹², além do necessário registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis.

No mesmo diapasão, o Oficial de Registro de Imóveis deverá qualificar o título que lhe é apresentado no sentido de concretizar o princípio da legalidade, harmonizando com a finalidade da atividade notarial e registral, qual seja, a garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos (artigo 1º da Lei n. 8.935/94).

Ocorre que grande parte dos loteadores, com o objetivo de ganhar dinheiro e lucrar às custas alheias, não cumprem tais requisitos ou, o que é pior, ludibriam pessoas carentes e desprovidas de conhecimentos técnico-jurídicos, abusando da sua boa-fé e “alienam” os lotes como se tudo estivesse correto.

É nesse contexto que surgiram os loteamentos irregulares e clandestinos, desprovido seus possuidores do título formal de propriedade, de modo a não se garantir um mínimo de patrimônio, vulnerando o princípio maior da Constituição Brasileira, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Registre-se, outrossim, que além da falta do documento comprobatório do direito de propriedade, o crescimento desordenado das cidades fez com que questões urbanísticas e ambientais também fossem afetadas.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), instrumento normativo com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 (política urbana), dispõe, em seu artigo 2º, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, reiterando a norma constitucional.

¹² Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4o e 5o; II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes; III - certidões negativas: a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel; b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública. IV - certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos; b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ônus reais relativos ao imóvel; d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos. V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei; VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

Uma das diretrizes proposta pelo Estatuto da Cidade é o direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I).

O direito à cidade sustentável é considerado direito difuso, transindividual, pertencendo a toda coletividade de forma indivisível, tal como preceitua o Código de Defesa do Consumidor¹³, ao lado do direito à moradia (artigo 6º, *caput*, da Constituição de 1988).

Merecem destaque as palavras de Delina Santos Azevedo¹⁴:

A cidade é direito transindividual e difuso, pertencente a todos os habitantes e usuários da cidade, que merecem viver num ambiente sadio, limpo, livre e belo. O direito à cidade sustentável compreende em si vários outros direitos como o direito à moradia, ao lazer, ao desenvolvimento sustentável, ao trabalho, ao transporte público, entre outros.

Uma das formas de assegurar tais direitos é através da regularização fundiária. Neste ponto, é possível afirmar que, como a regularização fundiária é um instrumento de concretização daqueles direitos fundamentais, ela é considerada uma garantia fundamental colocada à disposição dos cidadãos¹⁵.

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Com o título formal de propriedade, o titular do domínio conseguirá investir no imóvel, oferecê-lo como garantia em empréstimos¹⁶ e, estas circunstâncias fazem com que a cidadania seja concretizada, permitindo ascensão social ao proprietário.

3.2 LEI N. 13.465/2017

¹³ Art. 81. [...]Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

¹⁴ AZEVEDO, Delina Santos. **Direito à Cidade Ambientalmente Sustentável e Dignidade da Pessoa Humana**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013, p. 116.

¹⁵ BEDESCHI, Luciana. **A regularização fundiária como diretriz de recuperação ambiental de áreas de preservação permanente nas cidades**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012, p. 136.

¹⁶ BODNAR, Zenildo. **Regularização Registral Imobiliária na Efetivação de Direitos Fundamentais na Cidade Sustentável**. Dissertação (Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p. 111.

A regularização fundiária passou por várias previsões normativas até chegar à recente Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Inicialmente, há regulamentação na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79, artigo 38 e seguintes). Em 2009, foi editada a Lei n. 11.977 (Lei Minha Casa Minha Vida) que é considerada a principal lei atinente ao tema. Em 22 de dezembro de 2016, o Governo Federal editou a Medida Provisória 756, a qual foi convertida na Lei n. 13.465 de 2017.

Esta é a lei atual que cuida da regularização fundiária no Título II, que vai do artigo 9º ao 54, revogando expressamente a Lei n. 11.977/09. Assim, extinguiu-se vários institutos consolidados anteriormente e criam-se outros, pretensamente mais favoráveis e facilitadores.

A regularização fundiária têm por objetivos, dentre outros, os seguintes: a) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; b) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; c) garantir a efetivação da função social da propriedade e d) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A regularização fundiária urbana (chamada pela lei de “Reurb”) compreende duas espécies. A primeira, denominada de Reurb-S, é a regularização fundiária urbana de interesse social aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. A segunda espécie é a Reurb-E, isto é, regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

Essa distinção é importante para determinar quem será o responsável pela infraestrutura da área a ser regularizada. É dizer, na Reurb-S, diante da falta de recursos financeiros dos beneficiários, o Poder Público é quem deve arcar com os custos de construção, lembrando que as custas e emolumentos perante o Cartório de Registro de Imóveis serão dispensados, ao passo que na Reurb-E, os próprios beneficiários é quem deverão arcar com todos os custos da regularização.

Interessante ponto tratado pelo Lei n. 13.465/2017 atine à legitimidade para requerer a Reurb. Além dos entes federativos e dos próprios beneficiários, a lei autorizou que

os proprietários de terrenos, loteadores e incorporadores tomem a iniciativa da regularização, porém, esse requerimento não os eximirá de responsabilidade administrativa, civil ou criminal¹⁷.

Existem vários instrumentos de regularização fundiária previstos no artigo 15 da mencionada lei. Dentre eles, merecem destaque a legitimação fundiária (instituto novo) e a legitimação de posse, bem com a usucapião.

A usucapião consiste em modo originário de aquisição da propriedade e outros direitos reais tendo como pressupostos a posse prolongada e a inércia do titular do domínio. Em outras palavras, o exercício da posse, durante o lapso temporal exigido pela lei, será transformado em propriedade caso o titular do domínio não reivindique a área possuída.

Trata-se de instituto que visa dar segurança jurídica àquele que emprega função social ao imóvel, harmonizando com os preceitos constitucionais.

A usucapião é modo originário de aquisição da propriedade, não mantendo o novo proprietário qualquer relação de direito com o seu antecessor. O usucapiente adquire a propriedade livre de quaisquer vícios que inquinava o domínio anterior.

Sintetizando os ensinamentos doutrinários, três requisitos são exigidos pela usucapião: a posse *ad ucuapionem*, o tempo e a coisa hábil.

A posse *ad usucapionem* possui características especiais que a diferencia da posse comum. Vale dizer, é preciso que a posse seja exercida com a intenção de ser dono (*animus domini*), aplicando a teoria subjetiva de Savigny. Além disso, a posse precisa ser contínua e ininterrupta, bem como ser justa.

No que toca ao requisito temporal, variará de acordo com a espécie de usucapião. Apenas a título de exemplo, o maior prazo para aquisição da propriedade imóvel é através da usucapião extraordinária do artigo 1.238 do Código Civil, cujo prazo é de 15 anos e o menor tempo atine à usucapião familiar do artigo 1.240-A da Lei Civil, ou seja, 2 anos.

A posse exercida durante o tempo exigido pela lei deve recair sobre uma coisa hábil a ser usucapida (*res habilis*). Neste ponto, a doutrina sempre alerta que não podem ser

¹⁷ Art. 14. [...] § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

objeto de prescrição aquisitiva os bens públicos, qualquer que seja a espécie¹⁸, bem como as coisas nos condomínios edilícios, diante da sua indivisibilidade¹⁹.

A usucapião pode, a partir do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), ser objeto de ação judicial de natureza declaratória ou ser reconhecida extrajudicialmente perante o Cartório de Registro de Imóveis (artigo 216-A da Lei de Registros Públicos – Lei n. 6.015/73).

No mesmo diapasão, já tivemos oportunidade de escrever²⁰:

Inova o legislador infraconstitucional com o fito de atender à desjudicialização iniciada pela Emenda Constitucional 45/2004 e permitir o atendimento do princípio da razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, Constituição de 1988), pois, em última análise, permitirá reduzir consideravelmente o tempo do processo de usucapião se as partes optarem pela via extrajudicial.

O segundo instrumento de regularização fundiária diz respeito à legitimação de posse, instituto já consolidado pela Lei n. 11.977/09. Cuida-se de ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade.

O título de legitimação de posse é objeto de registro na matrícula do imóvel (artigo 167, inciso I, n. 41, da Lei n. 6.015/73) e, passados 5 anos e observados os requisitos da usucapião especial urbana prevista no artigo 183 da Constituição de 1988, será convertida em propriedade, constituindo forma de aquisição originária. A esse instituto deu-se o nome de usucapião administrativa, ou seja, ocorrida dentro do Cartório de Registro de Imóveis.

O terceiro instrumento de regularização fundiária analisado neste artigo diz respeito à legitimação fundiária, previsto no artigo 23 da Lei n. 13.465/2017. Trata-se de novidade da legislação infraconstitucional e constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária

¹⁸ Código Civil, art. 102: Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

¹⁹ Código Civil, art. 1.331: [...] § 2º: O solo, a estrutura do prédio, o telhado, a rede geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, a calefação e refrigeração centrais, e as demais partes comuns, inclusive o acesso ao logradouro público, são utilizados em comum pelos condôminos, não podendo ser alienados separadamente, ou divididos (grifo nosso).

²⁰ MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. **Usucapião extrajudicial**. Dissertação (Pós-Graduação *latu sensu* em Direito Imobiliário Aplicado) – Escola Paulista de Direito, São Paulo, 2016, p. 38.

com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Note-se que a legitimação fundiária é destinada apenas às áreas já consolidadas, diferentemente da legitimação de posse.

4. CONCLUSÃO

A regularização fundiária, sem dúvidas, é um grande instrumento para construção e concretização da cidadania.

O direito à moradia é considerado um direito social de extrema relevância, previsto expressamente no artigo 6º, *caput*, da Constituição de 1988. É um direito fundamental de segunda dimensão, inserido no âmbito dos direitos à prestação, exigindo do Estado uma postura mais ativa na consecução das políticas públicas (abandonando o dever de abstenção).

A cidadania, como fundamento da República Federativa do Brasil, não pode ser vista apenas como o direito de votar e ser votado, ou seja, através do exercício dos direitos políticos. Deve abranger um mínimo de condições dignas de vida, harmonizando-se com a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Carta Magna de 1988).

Neste ponto, a regularização fundiária instituída pela recente Lei n. 13.465/2017, substituindo a antiga Lei n. 11.977/09, outorga o título de propriedade formal aos possuidores de áreas urbanas informais, sobretudo em loteamentos clandestinos e irregulares, contribuindo com a função social das cidades e da propriedade (objetivo central da política urbana inaugurada pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01).

Ato contínuo, com o reconhecimento dos atributos inerentes ao domínio, sobretudo o de dispor, os beneficiários da regularização fundiária podem contrair empréstimos, exigir melhor infraestrutura para seus bairros, enfim, usufruírem dos benefícios de serem “regularizados”.

As medidas aqui expostas contribuem para concretização do direito à cidade sustentável, direito difuso e transindividual, pertencendo a todos indistintamente.

Com um mínimo de direitos patrimoniais assegurado, permite-se imprimir contornos concretos à dignidade da pessoa humana e, em consequência, construir a cidadania, possibilitando melhor condições para as pessoas carentes e hipossuficientes.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Delina Santos. **Direito à Cidade Ambientalmente Sustentável e Dignidade da Pessoa Humana**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- BEDESCHI, Luciana. **A regularização fundiária como diretriz de recuperação ambiental de áreas de preservação permanente nas cidades**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.
- BODNAR, Zenildo. **Regularização Registral Imobiliária na Efetivação de Direitos Fundamentais na Cidade Sustentável**. Dissertação (Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____. **Usucapião Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2016.
- CHACCUR, Ricardo Cotrim. **Usucapião Coletiva Urbana e Regularização Fundiária em Favelas Paulistanas**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.
- CORAZZA, André Vinícius. **Aspectos Gerais Sobre a Usucapião com Enfoque à Usucapião Especial Coletiva**. Dissertação (Graduação) – Faculdade de Direito de Presidente Prudente, São Paulo, 2004.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 4ª ed. São Paulo: Método, 2013.
- _____. **Manual de Direito Notarial: da atividade e dos documentos notarias**. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.
- MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. **Concepção de cidadania**. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. **Usucapião extrajudicial**. Dissertação (Pós-Graduação lato sensu em Direito Imobiliário Aplicado) – Escola Paulista de Direito, São Paulo, 2016.
- NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.
- RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de Notas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
Desafios Contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis I: Parte Geral**. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Registro de Imóveis III: Procedimentos Especiais**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2013.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 5ª ed. São Paulo: Método, 2015.

WEIZENMANN, Luiz Carlos. **Usucapião extrajudicial**, in *Repercussões do Novo CPC: Direito Notarial e Registral*, v. 11. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

Submetido em 23.08.2017

Aprovado em 06.09.2017