



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ANÁLISE DA LEI 13.465 DE 2017 E A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS DESAFETADOS

URBAN FOUNDATIONAL REGULARIZATION: ANALYSIS OF THE LAW 13.465/17 AND THE POSSIBILITY OF ACQUISITION ORIGINATING THE PUBLIC DOMINICAL PROPERTY

REGULARIZACIÓN FUNDIARIA URBANA: ANÁLISIS DE LA LEY 13.465 DE 2017 Y LA POSIBILIDAD DE ADQUISICIÓN ORIGINARIA DE BIENES PÚBLICOS DOMINICANOS DESAFETADOS

Weverton Fernandes Bento Alves¹
Claudemira Alves Ferreira Castro²
Dorcas Marques Almeida³
Fátima Cabeleira Almeida Zucchetto⁴

Resumo: A Lei 13.465 de 2017 disciplina mudanças e inovações significativas quanto a regularização fundiária urbana. Dentre elas, tem-se a possibilidade de o particular que estabelece moradia em bens públicos dominicais desafetados situados em áreas urbanas poder, de maneira gratuita e com procedimento simplificado, requerer a transferência do domínio desses bens. Assim, o presente artigo, utilizando-se do método da dogmática jurídica, sobretudo, da revisão doutrinária e da revisão da legislação pátria, delineou os regramentos próprios dos bens públicos para demonstrar as inovações trazidas pela Lei 13.465 de 2017. Também se consigna que a Lei em comento possibilita ao particular, quando estabelece moradia familiar nos bens públicos dominicais, poder, de acordo com a Lei, valer-se da prescrição aquisitiva como mecanismo de se obter a aquisição originária desses bens.

Palavras-chave: Lei 13.465/17; Regularização fundiária urbana; Reurb.

Abstract: Law 13465/17 disciplines changes and significant innovations regarding urban land regularization. Among them, one has the possibility that the individual who establishes dwellings in public dominical property situated in urban areas, may, free of charge and with a simplified procedure, require the transfer of ownership of these properties. Thus, this article, using the method of legal dogmatic, above all, the doctrinal revision and revision of the national legislation, outlined the proper

¹ Bacharel em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito da Família pela UCAM. Advogado. Mediador. Docente orientador da LAJUMG. Membro da Comissão estadual da OAB JOVEM da OAB/MG e Presidente da Comissão de Direito de Família da 82ª subseção da OAB/MG (wevertonfba@gmail.com).

² Bacharel em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UCAM (mira.alves22@hotmail.com).

³ Bacharel em Direito e Mestranda em Direito Penal pela PUC Minas. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UCAM. Advogada. Docente Orientadora da LAJUMG (dorcasalmeida.adv@gmail.com)

⁴ Bacharel em Comércio exterior pela UNISINOS. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito

regulations of public property to demonstrate the innovations brought by Law 13465 /17. It is also stated that Law in question makes it possible for the individual, when establishing family housing in the public dominical property, to be able, according to the Law, to use the acquisitional prescription as a mechanism to obtain the original acquisition of these properties.

Keywords: Law 12.465/17; Urban land regularization; Reurb.

Resumen: La Ley 13.465 de 2017 disciplina cambios e innovaciones significativas en cuanto a la regularización agraria urbana. De entre ellas, se tiene la posibilidad de que el particular que establece vivienda en bienes públicos dominicales desafiados situados en áreas urbanas, de manera gratuita y con procedimiento simplificado, requiera la transferencia del dominio de esos bienes. Así, el presente artículo, utilizando el método de la dogmática jurídica, sobre todo, de la revisión doctrinal y de la revisión de la legislación patria, delineó los reglamentos propios de los bienes públicos para demostrar las innovaciones traídas por la Ley 13.465 de 2017. También se consigna que la presente, La ley en comento posibilita al particular, cuando establece vivienda familiar en los bienes públicos dominicales, poder, de acuerdo con la Ley, valerse de la prescripción adquisitiva como mecanismo de obtener la adquisición originaria de esos bienes.

Palabras Claves: Ley 13.465/17; Regularización de la tierra urbana; Reurb.

1 Introdução

Os bens que se encontram sob a titularidade do Estado possuem regramento próprio de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e com o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), de modo que eles se regem pelos institutos da inalienabilidade, da imprescritibilidade e da impenhorabilidade.

A despeito dessa vedação, com a edição da Medida Provisória 759 de 2016 (BRASIL, 2016) e sua posterior conversão na Lei 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017), o Estado flexibilizou tais institutos, especialmente, no que diz respeito a imprescritibilidade e a inalienabilidade. Ao dispor que eles, quando utilizados para fim de moradia em áreas urbanas podem ter seu domínio transferido ao particular que neles habitam, demonstrando que tais bens podem ser adquiridos pelos particulares pelo exercício da posse em determinado tempo de maneira gratuita, guardando, esta última, pertinência ao regulamento da inalienabilidade dos bens públicos. Assim, as discussões acerca da possibilidade de valer-se da prescrição aquisitiva como meio de se obter a aquisição originária dos bens públicos mostram-se como uma grande celeuma no contexto brasileiro ao considerarmos os diferentes entendimentos doutrinários e jurisprudenciais pátrios sobre tal hipótese.

Nessa acepção, o presente artigo, utilizando-se do método da dogmática jurídica,

dispondo, para tanto, da revisão doutrinária e da revisão da legislação relacionados ao tema em questão, fará uma análise das características dos bens públicos para que se possa compreender sua flexibilização conforme fora proposto na Lei 13.465 de 2017, bem como cientificar-se da legítima possibilidade do particular, quando estabelece moradia familiar em tais bens, poderem, de acordo com a Lei em questão, obter a aquisição originária de tais bens.

2 Do Regime Jurídico dos Bens Públicos

O Estado, em sua função administrativista, buscando a satisfação dos direitos fundamentais, precisa valer-se de instrumentos a fim de obter esse ideal. Para tanto, o uso de bens sob sua titularidade e responsabilidade torna-se indispensável (MELLO, 2014).

Nesse sentido, Justen Filho (2014, p. 1111, grifo nosso) aduz que:

A satisfação dos direitos fundamentais por meios da atividade administrativa do Estado depende da organização de um conjunto de bens jurídicos. Sob um certo ângulo, esses bens seriam instrumentais à atividade administrativa do Estado. Ademais disso, existem bens cuja preservação é indispensável para a realização de direitos fundamentais. Todos esses bens podem ser referidos como bens públicos.

À vista da síntese acima discriminada, verifica-se que os bens públicos, por servirem à coletividade em geral e estarem sob a tutela estatal, possuem peculiaridades quanto as suas características, quais sejam: a inalienabilidade, a impenhorabilidade e a imprescritibilidade (JUSTEN FILHO, 2014).

2.1 Inalienabilidade

Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial são destinados à satisfação de necessidades coletivas da sociedade. Por isso, não podem ser alienados, conforme previsão legal contida no artigo 100, do Código Civil, não logrando, por conseguinte, a possibilidade de serem objetos de negócios jurídicos (MELLO, 2014). Nessa lógica, entende-se por bem de uso comum do povo aqueles de titularidade do Estado, que se destinam à utilização geral pela coletividade, utilizados de forma isonômica, gratuita e ampla. Mormente, não se trata de propriedade estatal, já que não cabe aos entes políticos as faculdades de uso e fruição privativos (JUSTEN FILHO, 2014). Ainda nessa linha de entendimento, compreende-se por bens de uso especial aqueles essenciais ao desempenho das atividades administrativas. Essa categoria abrange não apenas os bens imóveis, mas também os móveis, sendo que “o critério de identificação reside, então, na afetação do bem ao desempenho da função pública, configure-se ou não um serviço público em sentido próprio” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1128).

Frente ao apresentado, constata-se que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial não são alienáveis enquanto conservarem tal qualificação, de modo que, somente quando da sua desafetação, que por consequência, passam a integrar a categoria dos bens

públicos dominicais, podem ser alienados consoante os moldes da Lei (MELLO, 2004).

Os bens dominicais “são bens sem destinação específica porque não a receberam ou porque perderam um destino anterior” (BERWIG, 2009, p. 196), ou seja, “abrange, de modo específico, aqueles bens explorados economicamente para obtenção de resultados econômicos, desvinculados do desempenho de função governativa ou da prestação de serviço público” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1135).

Consequentemente, tais bens, diferentemente dos outros bens públicos podem ser alienados, assim disciplina o artigo 101, também do Código Civil, que dispõe que referidos bens podem transferir sua titularidade se observadas as exigências da Lei (BRASIL, 2002).

Nessa perspectiva, Justen Filho (2014, p. 1136) explica que:

Os bens dominicais podem ser alienados, mas apenas na medida em que seja evidenciada a sua desnecessidade para a manutenção da atividade estatal e para a satisfação dos fins do Estado. A alienação dos bens dominicais depende de formalidades destinadas a comprovar a desnecessidade de manutenção no patrimônio público.

Destarte, nota-se que os bens dominicais, por não estarem diretamente ligados a uma atividade estatal ou ao uso coletivo pela sociedade, da mesma forma que podem ser alienados nos moldes legais, estão sendo objetos de ocupação por parte dos particulares. Isto porque, grande parte do corpo social dispõe desses bens para construir sua moradia, e, deste jeito, estabelecem nesses, domicílio, justamente por eles não se encontrarem eminentemente em uso pelo Estado (NOHARA, 2012).

2.2 Impenhorabilidade

O ordenamento constitucional, em seu artigo 100, disciplina que os bens públicos não podem ser penhorados, e, por consequência, as dívidas dos entes políticos devem respeitar forma expressa para pagamento, jamais pairando penhora sobre seus bens como forma de garantir o adimplemento de uma obrigação em face da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município (BRASIL, 1988).

Assim, existe “uma forma específica para a satisfação de créditos contra o poder público inadimplente” (MELLO, 2014, p. 934) que estabelece procedimento especial de execução contra a Fazenda Pública.

À vista disso, o credor não pode se saciar nos bens públicos, diferente do que ocorre com os bens dos particulares, isto porque aqueles “não podem ser gravados com direitos reais de garantia, pois seria inconsequente qualquer oneração com tal fim (MELLO, 2014, p. 943).

Frente ao que fora disciplinado, conclui-se que todos os bens públicos, qualquer que seja a origem da dívida dos entes federados, não podem, de forma alguma, servirem como garantia ou meio de satisfazer um crédito do particular com o Estado (NOHARA, 2012).

2.3 Imprescritibilidade

Os bens públicos não estão suscetíveis a prescrição, conforme ocorre com o instituto da usucapião, assim estabelece o artigo 102 do Código Civil (BRASIL, 2002). Logo, “a imprescritibilidade significa que a ausência de exercício das faculdades de usar e fruir dos bens públicos não acarreta a possibilidade de aquisição de seu domínio por terceiros via de usucapião” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1138).

Vale lembrar que, antes do Código Civil de 1916, não existia essa previsão, podendo-se concluir que era possível usucapir bens públicos, diferente do regramento vigente, pois os textos constitucionais anteriores ao de 1988 não previam expressamente a imprescritibilidade dos bens públicos (MELLO, 2014). Ao passo que a Constituição de 1988 preconizou, em seus artigos 183, § 3º e 191, § único, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Malgrado o caráter de imprescritibilidade conferido aos bens públicos, nota-se que os bens dominicais quando não estão servindo à administração pública de maneira direta ou indireta, remete-nos à ideia de disponibilidade. Isto porque, ao considerarmos sua inutilização pelo poder público, estes assumem, por vezes, aparência de bens passíveis de aquisição pela prescritibilidade no momento em que os particulares deles utilizam, sobretudo, para estabelecer moradia (NOHARA, 2012).

Coadunando com a premissa acima exposta, pode-se inferir o posicionamento de que “se o bem pertencente à União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas de Direito Público, não guardar qualquer relação com a finalidade pública exercitada pela pessoa jurídica de direito público, haverá possibilidade de usucapião” (FARIAS; ROSENVALD, 2007, p. 265 - 266), restando claro o entendimento da incidência da prescritibilidade sobre os bens dominicais sem utilização pelo Estado e ocupados pelo particular.

2.4 Da Afetação e Desafetação dos Bens Públicos

Consoante o apresentado acima, verifica-se que a Administração Pública, no exercício de suas atribuições, quando dá destinação específica aos bens de uso comum e de uso especial, consubstancia-se no que se denomina afetação (MELLO, 2014, grifo nosso).

A definição do instituto da afetação (JUSTEN FILHO, 2014) traduz a satisfação das necessidades coletivas e estatais, mediante subordinação de um bem público a um regime jurídico singularizado. Ou seja, “a afetação é a subordinação de um bem público a regime jurídico diferenciado, em vista a destinação dela à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive sua inalienabilidade” (JUSTEN FILHO, 2014, p.1130).

À vista disso, para se afetar um bem público, a Administração pode se valer de duas formas. A primeira, denominada afetação intrínseca ou tácita, dispensa qualquer formalidade, isto porque o bem por si só comporta satisfação das necessidades de uso comum do povo. A

segunda, trata-se da afetação por ato formal ou expresso, em que resulta de ato administrativo ou Lei contendo a manifestação de vontade da Administração (NOHARA, 2011).

Como se pode observar, quando se fala em afetação, deve-se entender como o meio pelo qual a Administração Pública subordina um bem público à satisfação das necessidades coletivas, de maneira que um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria de bem do domínio público (DI PIETRO, 2014).

É certo que nem todo bem público está afetado à atuação estatal, ou seja, não são necessários para realização de atividades próprias do Estado, nem servem como instrumento a garantir direitos fundamentais aos cidadãos, pode-se, portanto, dizer que tais bens, mesmo sendo de titularidade estatal, são desafetáveis (JUSTEN FILHO, 2014).

Por consequência, tem-se, dessa forma, o que se denomina desafetação, considerada, como o “ato contraposto ao da afetação. Enquanto esta significa destinar, consagrar, incorporar, desafetar é, por outro lado, desdestinar, desconagrar, desincorporar”, concretizado nas mesmas formas da afetação, ou seja, tácita ou expressa (NOHARA, 2012, grifo do autor).

Assim sendo, pode ocorrer de um bem afetado, quando não se fizer mais necessário para a satisfação do interesse da coletividade, ele venha a ser desafetado, restando, por conseguinte, sem destinação específica, passando da categoria de bem de uso comum do povo e de bem de uso especial para bens dominicais que, de acordo com as explicações já discriminadas, são alienáveis na forma da Lei, e, dessa maneira são passíveis de transferência de titularidade (DI PIETRO, 2014).

Pode, ainda, ocorrer de um bem público, pela sua própria natureza, ser desafetado desde sua origem. Quer dizer que, determinado bem, mesmo que sob o poder estatal, nunca foi utilizado para atender nenhuma atividade específica pela Administração Pública (NOHARA, 2012).

Em função disto, alguns bens dominicais, desafetados por excelência, são utilizados pelos particulares, de modo que esses os logram para fim de moradia, vez que o poder público não se vale deles para qualquer finalidade estatal (FARIAS; ROSENVALD, 2007).

Frente a tudo que foi aduzido, constata-se que os bens dominicais, quando utilizados pelo particular, consuma-se como forma real de gozar e fruir, à medida que lhe é dada a utilidade que, em tese, é papel do poder público (FARIAS; ROSENVALD, 2007). Razão pela qual pondera-se a validade da aquisição originária de tais bens pelo particular tanto pela questão da regularização fundiária, como pelo não cumprimento da função social da propriedade, estudadas nesta sequência.

3 Da Área de Abrangência da Lei, de seus Beneficiários e da Regularização Fundiária Urbana - Reurb

Consoante o que foi disciplinado no item anterior, verifica-se que os bens públicos

possuem características e regramentos diferentes dos bens particulares, de acordo com o ordenamento constitucional, à medida que eles são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis (MELLO, 2014).

Malgrado as disposições peculiares dos bens públicos, a Medida Provisória 759 de 2016, convertida na Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, com a finalidade de promover a regularização fundiária urbana, concretizando, desse jeito, a função social da propriedade, flexibilizou o regramento conferido aos bens em questão (BRASIL, 2017). Isto porque, como demonstrado neste artigo, a regra é que os bens públicos não podem ser objetos de aquisição originária pela prescrição aquisitiva – usucapião, por conter vedação constitucional.

Todavia, com a entrada em vigor da Lei 13.3465 (BRASIL, 2017)., tais institutos foram flexibilizados, em especial, a imprescritibilidade e a inalienabilidade dos bens públicos, ao dispor que eles, quando utilizados para fim de moradia em áreas urbanas podem ter seu domínio transferido aos particulares que neles habitam, demonstrando que os bens públicos, ora mencionados, podem ser adquiridos pelos particulares pelo exercício da posse em determinado tempo, bem como podem ser transferidos de maneira gratuita, sendo que este último, guarda pertinência ao regulamento da inalienabilidade dos bens públicos (BRASIL, 2017).

Frente a essa aceção, as áreas que serão abrangidas por essa norma constituem, em especial, “imóveis destinados predominantemente à moradia de seus ocupantes, sejam eles privados, públicos ou em copropriedade ou comunhão com ente público ou privado” (BRASIL, 2016), à medida que se entende por ocupante desses imóveis “aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2017).

Para compreensão do que se denomina como núcleo urbano informal deve-se valer de um novo conceito de informalidade para fins de caracterização do objeto da Reurb, haja vista a revogação parcial da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009) pela Lei em estudo, que em seu artigo 60 dispunha do conceito de assentamento irregular. De modo que em função disso, deve-se entender por esses núcleos urbanos informais o “adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária” (BRASIL, 2016, p. 1).

Demais disso, verifica-se que ao instituir esse novo regramento para os bens ocupados para fim de moradia, afastando desses, sua inalienabilidade e sua imprescritibilidade, consuma-se o direito fundamental de moradia insculpido no artigo 6º da Constituição República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Além disso, nota-se a importância e a viabilidade da Lei 13.465/17, tendo em vista o dever do Estado em “promover programas de construção de moradias e a melhoria das

condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). O que, indubitavelmente, consubstancia-se frente a possibilidade em obter o título de propriedade de bens públicos que se destinam a moradia consoante a norma em discussão, vez que considera a atribuição da função social da propriedade urbana cumprida pelo particular.

À vista disso, a função social da propriedade que, no presente estudo, é dada pelo privado ao bem público, consoante Orlando Gomes (1999, p. 107), deve ser entendida como

[...] uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva, que transforma o direito subjetivo de propriedade. Reconhecendo o ordenamento jurídico que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não podia ser protegido exclusivamente para a finalidade de satisfação dos interesses do proprietário, a função da propriedade torna-se social, trazendo com isto as seguintes consequências: a) legitima-se a vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; b) o proprietário passa a ser obrigado a exercer determinados direitos elementares do domínio; e c) cria-se um complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes.

Nesse respeito, a função social da propriedade é um direito fundamental e deve ser exercida para que se efetive a propriedade de forma plena. Dessa maneira, o Estado, através da Lei 13.465/17, entendeu que esta atribuição a propriedade pública sobre os bens dominicais, por essência, desafetados, tem sido conferida pelos particulares que estabelecem moradia nesses bens públicos, conferindo a eles o direito de aquisição originária dessas propriedades bem como transferindo o domínio dos bens a que se alude do Estado para os particulares (BRASIL, 2016).

À vista de tudo que foi apresentado até o momento, faz-se necessário abordar as minúcias da Lei em análise, verificando-se, principalmente, as áreas de abrangência e os sujeitos contemplados pela norma referenciada, bem como a forma que será concretizada a regularização fundiária urbana na especificidade das disposições relativas à Lei.

3.1 Da Propriedade Contemplada pela Lei

Frente a análise da Lei objeto deste trabalho, pode-se concluir que os bens públicos a serem objeto de aquisição originária e, conseqüentemente, ter sua transferência de domínio para o particular, são os bens públicos dominicais que estão sendo utilizados pelo particular para fins de moradia familiar. Tendo em vista que esses, na prática, conferem a devida função social da propriedade dos aludidos bens, assim como pela não serventia desses ao poder público a nenhuma atividade direta ou indireta (BRASIL, 2016).

Assim sendo, os poderes públicos, de acordo com a referida Lei, devem estabelecer políticas que objetivem a “ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (BRASIL, 2017), de modo que institua mecanismo para a regularização de núcleos urbanos informais. Isto porque, como esses estão sob o domínio do poder público, a efetiva atuação dos entes políticos mostra-se fundamental para se perfazer o que determina as diretrizes da Lei que se estuda, tendo em vista que as propriedades objeto da aquisição originária aqui tratadas podem situar-se nas mais diversas áreas do território nacional (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, as propriedades urbanas a serem consideradas para fim da regularização fundiária urbana, nos termos da Lei, consistem no “assentamento humano, com uso e características urbanas [...] independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (BRASIL, 2017), ou seja, em sua essência, terrenos pertencentes à União que estão sob a posse do particular servindo de moradia.

Nessa mesma linha de raciocínio, Chaves e Rosenvald já entendiam que a determinação da natureza da titularidade de um bem como sendo de domínio não se dá pela sua personalidade jurídica, mas sim pela afetação de suas finalidades a um serviço público, aduzindo que “a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 267).

Importa, também, salientar que Di Pietro, em um raciocínio similar com o entendimento dos autores acima citados, lamenta a vedação de poder adquirir qualquer bem imóvel público pela prescrição aquisitiva, ainda mais quando a propriedade tenha satisfeito sua função social pelo privado, dispondo que

[...] a Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei n. 26.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade. (DI PIETRO, 2014 *apud* FRERES, 2015).

Não se olvidando do posicionamento dos autores citados, Ribeiro advoga a possibilidade de usucapir bens públicos valendo-se de uma outra ótica, compreendendo que “[...] se é certo que imóveis públicos não são adquiridos por usucapião (arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da CF), cabe lembrar que uma vez que foram desafetados, perderam o caráter de imprescritíveis, sendo possível, em tese, sejam adquiridos por usucapião”. (RIBEIRO, 2008, p. 545).

Corroborando com as premissas expostas pelos autores acima, os tribunais brasileiros também se mostram dissonantes quanto ao entendimento da possibilidade de poder usucapir ou não bens públicos dominicais.

Essa dissonância entre os tribunais do Brasil pode ser confirmada, por exemplo, pelo julgamento da Apelação Civil nº 1.0194.10.011238-3/001 (BRASIL, 2014), pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que confirmou a sentença do juízo *a quo* que havia reconhecido o direito em usucapir o bem público dominical que estava servindo de moradia, todavia, argumentou que o bem em discussão em sede recursal não se tratava de bem público por pertencer ao Departamento de Estradas e Rodagens (DER), autarquia estadual.

O julgamento do recurso mencionado teve a seguinte ementa:

APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA – DETENÇÃO –

INOCORRÊNCIA – POSSE COM “ANIMUS DOMINI” – COMPROVAÇÃO – REQUISITOS DEMONSTRADOS – PRESCRIÇÃO AQUISITIVA – EVIDÊNCIA – POSSIBILIDADE – EVIDÊNCIA – PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - “A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o *animus domini*, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição. (BRASIL, 2014, p. 1).

A respeito desse julgado o Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais emitiu parecer, mencionando que:

[...] não se pode permitir num país como o Brasil, em que, infelizmente, milhões de pessoas ainda vivem à margem da sociedade, que o Estado, por desídia ou omissão, possa manter-se proprietário de bens desafetados e sem qualquer perspectiva de utilização para o interesse público, se desobrigando ao cumprimento da função social da propriedade. (TARTUCE, 2014).

Portanto, considerando-se a tudo que fora exposto até aqui, pondera-se que a Lei vem a regulamentar a celeuma discutida por doutrinadores e pelos tribunais brasileiros, pois, ao admitir a possibilidade de aquisição originária dos bens dominicais para fins de moradia, flexibilizando as regras para obtenção do título de domínio, sobretudo, por não se referenciar a imprescritibilidade e a inalienabilidade dos bens dominicais para a fim da regularização fundiária urbana, faz superar as divergências apontadas.

3.2 Das Pessoas que Farão Jus à Transferência da Titularidade da Propriedade Pública Desafetada

Disciplina a Lei que estão aptos a requerer a transferência do domínio e posterior aquisição de seu título, “aquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” (BRASIL, 2017, p. 20), ou seja, os bens dominicais que estejam sendo usados como moradia em áreas urbana, consubstanciando-se como uma comunidade dentro da extensão territorial urbana.

Dessa forma, qualquer pessoa que se encontre na situação acima mencionada poderá requerer ao município de situação do bem a instalação da Reurb e, conseqüentemente, a transferência de domínio para seu nome de forma gratuita, com ressalva das pessoas que pelos limites legais terão que arcar apenas com os emolumentos cartorários para a aquisição (BRASIL, 2017).

Portanto, tem-se as pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União para fins de moradia, com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL,

2017).

Não obstante a legitimidade das pessoas de baixa renda em requerer de forma totalmente gratuita a transferência de titularidade da propriedade, aqueles que não se enquadrarem nos critérios de isenção dos emolumentos arcará com as despesas da regularização que será “contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados” (BRASIL, 2017, p. 22).

3.3 Dos Objetivos da Reurb

A Lei 13.465 institui regras gerais e procedimentos a serem aplicados no território nacional para a Reurb, forma como foi denominada, que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017, p. 14).

A Reurb tem como objetivo “ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade” (BRASIL, 2016, p. 2).

O artigo 10 da aludida Lei ainda disciplina os objetivos da Reurb:

- I - 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;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017, p. 14).

Logo, nota-se que a iniciativa vai além dos preceitos unicamente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos, pois ostenta mecanismos urbanísticos, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais.

Vale ressaltar, ainda, que a Reurb foi dividida em duas modalidades, quais seja: a Reurb de interesse social (**Reurb-S**), “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder

Executivo municipal” (BRASIL, 2017, p. 16, grifo nosso) que, por conseguinte, como fora disciplinado, estão livres do pagamento dos emolumentos; e a Reurb de interesse específico (**Reurb-E**), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadram nos critérios de baixa renda, devendo, como também já foi estudado anteriormente, arcar com os emolumentos quando do registro da transferência da titularidade do domínio da propriedade (BRASIL, 2017).

À vista de tudo que foi discutido até o momento, verifica-se que, ao abrir mão da imprescritibilidade e inalienabilidade dos bens dominicais que estão sendo utilizados como moradia familiar, para que os que deles se ocupam possam adquiri-los de forma gratuita, tendo, portando, quando cumpridos os requisitos legais, direito a adquirir a propriedade pública de forma originária, a Lei estudada mostra-se um avanço no cenário brasileiro, bem como finda a discussão sobre a possibilidade de usucapir bens dominicais que estão sendo utilizados com a finalidade de moradia familiar.

4 Do Procedimento para Aquisição Originária da Propriedade Dominical Consoante a Lei e os Princípios nela Consagrados

A Lei objeto deste estudo deixa claro que surge no cenário brasileiro uma nova forma de aquisição de direito real de propriedade, pois, os bens dominicais que estão sendo utilizados pelo particular como moradia podem, de acordo com os critérios estabelecidos na norma, requerer a transferência do domínio do bem dominical sobre o qual estão exercendo a posse de fato, o que era vedado antes desta iniciativa presidencial ao editar a aludida MP 759 de 2016 (BRASIL, 2016) e sua posterior conversão em Lei.

Em consequência dessa possibilidade, o particular que cumprir com os requisitos para ter direito a obter o título de propriedade do bem público em que estabelece moradia, efetivará esse direito de uma forma simplificada e totalmente pela via administrativa, corroborando com os princípios da consensualidade e, conseqüente, celeridade processual na otimização do direito social de moradia ao consolidar a Reurb sobre os bens em questão (BRASIL, 2017).

Vista esta breve exposição acerca do procedimento por meio do qual será transferida a propriedade do poder público para os privados, analisar-se-á as minúcias do procedimento da Reurb.

4.1 Do Procedimento Administrativo

Preenchidos os requisitos para a aquisição da propriedade pública, o particular, após a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) emitida pelo município, consoante disciplina a Lei, requererá “diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público” (BRASIL, 2017, p. 25), o que demonstra claramente a simplificação procedimental

para o ato.

Isto porque, com a edição da Lei estudada neste trabalho, a Lei 11.977 de 2009, que disciplinava a regularização fundiária, nesta parte foi revogada, e, conseqüentemente, os procedimentos que deveriam ser seguidos para a obtenção de tal fim, que eram, notavelmente, burocráticos, foram substituídos pelo que estabelece a Lei em questão (BRASIL, 2017).

Dessa forma, a regularização fundiária que, em regra, dar-se-ia de maneira laboriosa, passa a ocorrer de uma forma ampla e simplificada, tendo em vista que sob a ótica do novo regramento “substitui-se, para melhor otimização da Reurb, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade” (BRASIL, 2016, p. 3), para aqueles que podem se beneficiar da Reurb.

À vista disso, a Lei estabelece procedimento orientado pela simplicidade e consensualidade para aqueles que façam jus a aquisição originária da propriedade pública por estarem utilizando-a como fim de moradia, de forma a também concretizar os fins sociais das cidades (BRASIL, 2016).

Logo, sobre o procedimento acima referenciado, faz-se necessário apresentá-lo em sua literalidade, qual seja:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana. (BRASIL, 2017, p. 21).

Da mesma sorte, a Lei em questão, corroborando com a ideia central de extrajudicialidade, ainda menciona que

Art. 31 – [...]

§ 3º Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata esta Lei.

§ 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

§ 5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:

I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e

II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

§ 6º A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb.

§ 7º Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os Municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível. (BRASIL, 2017, p. 21-22).

Como se pode observar, o novo regramento da regularização fundiária urbana, perfaz-se de maneira muito objetiva e simples, o que coaduna com a premissa de que o bem-estar do corpo social é papel eminente do Estado enquanto otimizador dos preceitos fundamentais, em especial, o do bem comum do povo.

Assim sendo, feita a transferência da titularidade do bem dominical que está sob a tutela do particular quando do estabelecimento de sua moradia, pondera-se que frente a essa aquisição originária de propriedade, as pessoas habilitadas e que efetivaram o registro de sua respectiva propriedade, tornam-se, conseqüentemente, possuidores de direito, porque passam a gozar de todas as faculdades inerentes daqueles que detêm o domínio (GONÇALVES, 2012).

4.2 Dos Princípios Consagrados na Lei

Frente a exposição procedimental para o requerimento da transferência da propriedade pública para o particular quando este estabelece nos bens dominicais moradia, assevera-se que a Lei em análise para efetivação da regularização fundiária urbana dispôs de princípios que vão ao encontro da harmonia do intento estatal com o ordenamento jurídico brasileiro.

Isto pois, a referida norma consagrou, sobretudo, princípios norteadores desse novo marco regulador como o princípio da Celeridade, da Consensualidade, do Princípio Constitucional da Dignidade de Pessoa Humana e os Princípios Constitucionais da Administração pública, adiante estudados.

4.2.1 Do Princípio da Celeridade

Preceitua a Lei que a transferência do domínio das propriedades, objeto da norma em tela, dar-se-á de maneira rápida e fácil, deixando clara a incidência do princípio da Celeridade na efetivação do registro da propriedade (BRASIL, 2017).

Dessa forma, verifica-se que a instituição da referida Lei ao dispor que a transferência do domínio do bem público dominical para o particular quanto este fazer jus a este benefício se dará literalmente por meios administrativos, sobretudo, por mecanismos cartorários, resta certa a manifestação do princípio em questão na norma trabalhada (BRASIL, 2017).

Assim, no mesmo sentido, resta presente o preceito constitucional insculpido no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, incluído pela emenda constitucional nº 45 de 2004, qual seja: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são

assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a **celeridade** de sua tramitação” (BRASIL, 1988, p. 5, grifo nosso).

4.2.2. Do princípio da Consensualidade

Verifica-se, também, que a norma em questão, quando dispôs sobre os procedimentos a serem adotados para a efetivação do referido registro do imóvel que passa a ser de propriedade do particular, mostrou indubitavelmente que a Consensualidade os norteará, pois prevê em seu artigo 34 que:

[...] os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual. (BRASIL, 2017, p. 22).

Percebe-se, por conseguinte, que a administração pública, independente do âmbito federativo que esteja, sempre deverá utilizar formas consensuais para solucionar eventuais conflitos que possam surgir durante a tramitação do processo de transferência de domínio do bem dominical ao particular nos termos da Lei.

Ainda neste raciocínio, verifica-se que ao introduzir esse novo regramento para a regularização fundiária urbana, a Lei guardou pertinência com a Consensualidade prevista no Código de Processo Civil de 2015, vejamos:

Art. 3º – Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

[...]

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015, p. 1).

Assim, firma-se que a Consensualidade, base do sistema jurídico brasileiro na contemporaneidade, restou nítida quando da formulação da Medida Provisória 759 de 2016 e sua posterior conversão na Lei a que se faz menção (DUARTE, 2013).

4.2.3 Princípio Constitucional da Dignidade de Pessoa Humana e os Princípios Constitucionais da Administração pública

Advoga-se, ainda, que a Lei objeto deste trabalho instituiu, também em consonância com o texto constitucional e com o Código de Processo Civil de 2015, que o bem-estar humano deve prevalecer sobre os interesses da administração pública.

Isto porque, ao dispor da imprescritibilidade e da inalienabilidade dos bens dominicais, possibilitando que os particulares que estabelecem moradia nesses bens, estando eles em qualquer zona territorial brasileira, o Estado asseverou a importância da verdadeira destinação

dos referidos bens que, como vislumbrou-se neste trabalho, é dada por pessoas físicas e não pelo próprio poder público conforme preceitua a Carta Maior (FARIAS; ROSENVALD, 2017).

Assim, fazendo um paralelo com o atual Código de Processo Civil, em seu artigo 8º verifica-se a confirmação de tal premissa, pois o referido artigo dispõe que “[...] ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”. (BRASIL, 2015, p. 1).

Por consequência, pode-se concluir que ao exigir que decisões sejam devidamente fundamentadas o sistema deseja que o magistrado interprete a norma de acordo com os valores e preceitos constitucionais, em particular ao princípio da dignidade de pessoa humana, rejeitando a atividade meramente criativa, na qual o julgador levaria em conta seus valores e escolhas pessoais (DUARTE, 2013).

5 Comentário à Efetivação da Lei na Prática

Como bem se discutiu nesse trabalho, seu objeto de pesquisa é aferir, frente a conversão da MP 759 de 2016 na Lei 13.465 de 2017, a possibilidade de o particular valer-se da prescrição aquisitiva como mecanismo de obtenção da propriedade de bens dominicais desafetados. Questão essa que sempre esteve intrincada tanto pelos doutrinadores, quanto pela apreciação do Poder Judiciário pátrios, de modo que tal dissenso para uns é plenamente possível, enquanto para outros, respaldados no regime jurídico conferido aos bens públicos, não seria possível, mostrando-se como uma grande celeuma no contexto brasileiro (NOHARA, 2012).

Dito isto, importante frisar que, conforme os estudos até aqui apresentados, percebe-se que o legislador infraconstitucional, ao converter a MP 759 de 2016 na Lei 13.465 de 2017, deixou bem clara a possibilidade de o particular que estabelece moradia nos bens públicos dominicais desafetados pode, indubitavelmente, quando cumprem os requisitos especificados pela Lei estudada e aqui discutidos, obter a propriedade pela prescrição aquisitiva de tais bens (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, em que pese o presente artigo não objetivar a análise da aplicação da Lei no plano prático, demonstrar-se-á, mesmo que de maneira sumária, como ela vem sendo aplicada.

Assim, verifica-se que pelo fato de a Lei em questão ser eminentemente recente, as grandes discussões que existem a seu respeito não consistem, no momento atual, na sua aplicação em casos concretos, mas sim em comentários e críticas de suas inovações que vão ao encontro do que se pretende demonstrar neste trabalho.

Nessa perspectiva, uma importante iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, através da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), entregou, no final do ano de 2017, “148 títulos de legitimação fundiária em Andradina, nos termos da Lei Federal nº

13.465/2017, que instituiu a Reurb, acelerando o procedimento da regularização fundiária urbana” (IRIB, 2018, p. 1). O objetivo da iniciativa foi promover a regularização de imóveis urbanos que se encontravam irregulares e, por conseguinte, concretizar os preceitos constitucionais da dignidade humana e do direito de propriedade, especialmente (IRIB 2018).

Denota-se, com isso, que o Governo do Estado de São Paulo, ao aplicar a Lei em discussão, pautou-se nas inovações por ela trazidas e objetivou a implementação dos objetivos estabelecidos nela.

Consequentemente,

[...] o Programa de Regularização Fundiária Urbana é uma ação social do Governo do Estado voltado prioritariamente a áreas de interesse social, cujos moradores, por causa da insegurança dominial, convivem com conflitos pelo uso e posse da terra e obstáculos para seu desenvolvimento socioeconômico. Seu objetivo é identificar áreas passíveis de regularização fundiária e outorgar títulos de propriedade, de legitimação de posse e de legitimação fundiária, conforme a situação jurídica de cada área. Com a titulação, os imóveis ingressam no mercado formal, valorizam-se e podem ser oferecidos como garantia para acesso a crédito. (IRIB, 2018, p. 1).

Pelo exposto, infere-se que o Governo do Estado de São Paulo mostra-se como precursor na aplicação da Lei 13.465, especialmente por promover e facilitar, como dispõe a aludida Lei, a conversão da posse em propriedade devidamente registrada em nome de seus respectivos moradores, os quais dão função social a propriedade.

Ademais, mesmo que as concretizações dos referidos domínios ainda não tenham sido concluídas, insurge, além da comprovada aplicação da Lei, a necessidade de os entes políticos terem tal medida como exemplo para implementação dos direitos conferidos pela norma que se estuda, bem como demonstrar para os particulares a viabilidade da concretização de seus direitos.

6 Conclusão

À vista desse conjunto de ideias apresentadas neste artigo, em uma ótica, verifica-se que, frente a análise da Lei 13.465 de 2017, os bens imóveis que se encontram sob o domínio e, consequentemente, sob a titularidade do Estado, respeitam institutos individualizados pela imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade, objeto de grande animosidade tocante o entendimento doutrinário e jurisprudencial brasileiro.

Por outro lado, sem embargos, a Lei objeto de análise deste trabalho flexibilizou os institutos acima mencionados, especialmente, no que diz respeito a imprescritibilidade e inalienabilidade, ao deixar clara a efetivação da aquisição originária dos bens da Administração Pública desvinculados do desempenho de função governativa ou da prestação de serviço público, quando atendidos os requisitos nela disciplinados.

Isto porque, a referida norma, ao dispor que os particulares que, até a data de sua publicação – 23 de dezembro de 2016, estejam servindo-se dos bens públicos dominicais para

estabelecer moradia podem requerer, de forma gratuita e com procedimento simplificado, a transferência do domínio destes bens, termina por bem a considerar o cumprimento da função social da propriedade pelo particular e, por isso, mostra-se como mecanismo otimizador da regularização fundiária no cenário pátrio.

Prontamente, considerando a indiligência do Estado para dar serventia a esses bens e, nos moldes da norma, possibilitando seu efetivo domínio ao particular, sustenta-se que ele, além de assegurar o direito fundamental de moradia, também cumpre com seu papel como redutor das desigualdades sociais, ambos prescritos no ordenamento constitucional.

Sendo assim, conclui-se que os bens públicos dominicais situados em áreas urbanas pelo exercício de sua posse em determinado tempo, constituem-se como integral direito dos indivíduos que a medida federal contempla.

Ademais, como suscitou-se nesta análise, a celeuma que paira sobre a possibilidade ou não de se poder obter a titularidade de direito sobre os bens em questão, finda-se e, de modo consequente, cria-se um espaço na conjectura normativa pátria para a possibilidade de se utilizar da premissa estudada como meio de se compreender a existência da verossimilhança desta prerrogativa para que se possa obter similarmente, pela prescrição aquisitiva, domínios de outros bens públicos externos aos consignados pela norma apreciada.

Referências

BERWIG, A. Bens públicos e bens estatais: algumas reflexões. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun., sem paginação, 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_Leitura&artigo_id=6130>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais...**Diário Oficial da União**, Brasília: 05 de out. 1988, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 jan. 2018.

———. Exposição de Motivos (EM) Interministerial nº 00020, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2016, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%2075916.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

———. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. **Diário Oficial da União**, 11 de jul. 2017, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

———. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de jan. 2002, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 03 fev. 2018.

———. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de

1964, 6.015, de 31 de dezembro de

1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2009, sem paginação.. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

———. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2015^a, sem paginação. Disponível em:

<[Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2018.

———. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº

1.0194.10.011238-3/001. Relator: Barros Levenhagen – Quinta Câmara Cível. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**, Belo Horizonte, 15 maio 2014, sem paginação. Disponível em:

<http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=10194100112383001>. Acesso em: 25 jan. 2018.

DI PIETRO, M. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, A. A. A. R. **Os princípios no projeto do novo Código de Processo Civil**: visão panorâmica. In: Editora JC, 07 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/03/os-principios-no-projeto-do-novo-codigo-deprocesso-civil-visao-panoramica/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Direitos Reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

———. **Direitos Reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

JUSTEN FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Livraria RT, 2014.

FREIRES, L. S. **Da possibilidade de aplicação do instituto da usucapião aos bens públicos**. In: Jus.com.br, out. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43765/da-possibilidade-de-aplicacao-do-instituto-da-usucapiao-aos-bens-publicos>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.107.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. 5.v. 7. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2012.

IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. **ITESP - Programa de Regularização Fundiária Urbana registra mais de 140 parcerias com municípios paulistas**. São Paulo, 10 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/itesp-programa-de-regularizacao-fundiaria-urbana-registra-mais-de-140-parcerias-com-municipios-paulistas>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, B. S. **Tratado de Usucapião**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TARTUCE, Flávio. **Sentença de MG reconhece usucapião de bem público**. JusBrasil, 2014. Disponível em: <<http://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/136402006/sentenca-de-mg-reconhece-usucapiao-de-bempublico>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

Artigo recebido em: 04/04/2018

Artigo aceito para publicação em: 22/04/2018