



Defensoria pode para atuar na regularização fundiária urbana

Dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana, foi publicada a Medida Provisória 759, em dezembro de 2016^[1]. A MP alterou a Lei 8.629/93, que regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que visam à regularização de núcleos urbanos informais.

Sem adentrar em questões concernentes à presença dos requisitos autorizativos do uso de medida provisória para regular alguns temas constantes no diploma legal, destacamos duas importantes previsões trazidas no texto.

Estabelece a MP, como direito real, “a laje” (incluindo a previsão no artigo 1.225 do Código Civil). O direito real de laje surge da necessidade de o direito regular fato muito comum no Brasil e consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Fato notório, a existência de lajes é verificada, no mais das vezes, em áreas mais carentes. A ausência de organização urbanística, somada à falta de recursos financeiros para o estabelecimento de moradia urbana, faz surgir soluções alternativas fáticas, como os aglomerados urbanos periféricos, onde se verifica a sobreposição de unidades imobiliárias (popularmente denominadas “lajes”), como no caso em que a laje do imóvel é utilizada para a construção de residência para membros da família, na medida em que passam a constituir núcleos familiares autônomos.

Como se verifica, boa parte dos titulares do direito real de laje são potenciais usuários da Defensoria Pública. Por meio do órgão, podem buscar a regularização de seus imóveis, com base na nova normativa.

Outro ponto que merece destaque relaciona-se com a legitimidade expressa na medida provisória para requerer a regularização fundiária urbana. Conforme se lê no artigo 20 da MP, pode requerer a Reurb, dentro outros, “a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes”.

A previsão encontra-se em consonância com o artigo 134 da Constituição Federal, que estabelece a Defensoria Pública como *expressão e instrumento do regime democrático*, tendo como atribuição *a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados*. Nesse contexto, o papel da Defensoria Pública se insere na busca da inclusão democrática de grupos vulneráveis, visando garantir sua participação e influência nas decisões político-sociais, de modo a não serem ignoradas no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos. Em outros termos, a existência do órgão e suas funções se justificam pela necessidade de não se deixar pessoas ou grupo de pessoas necessitadas à margem do processo social, possibilitando sua participação no jogo democrático. Daí o surgimento da expressão *amicus communitas*, representando a ideia daquele que age em defesa de determinada parcela do corpo social, ou seja, de certa comunidade.



A regularização fundiária urbana encontra-se diretamente relacionada às pessoas e aos grupos assistidos pela Defensoria Pública. Nesse contexto, cita-se, como exemplo, em esfera federal, a existência de Grupo de Trabalho Nacional para Comunidades Tradicionais, no âmbito da Defensoria Pública da União.

Não são poucos os núcleos formados por grupos de pessoas ligadas por questões históricas, culturais ou religiosas, identificadas como comunidades tradicionais, que se instalam informalmente em centros urbanos, alguns com proteção legal própria, como é o caso das comunidades quilombolas, outros não, situação, por exemplo, dos centros religiosos de matriz africana. A nova legislação traz subsídios para a regularização dos imóveis utilizados para a prática, continuidade e preservação de práticas culturais e religiosas que compõe o patrimônio imaterial do país.

Numa análise mais genérica, mas ainda em torno da legitimidade da Defensoria Pública para atuar em defesa de vulneráveis, a disposição contida na medida provisória revela avanço da técnica legislativa em relação ao Código de Processo Civil. Neste último, houve expressa previsão (artigo 554, parágrafo 1º) no sentido de que, “no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de *hipossuficiência econômica*, da Defensoria Pública”.

Na MP foi suprimida a expressão “econômica”, mantendo-se apenas referência à hipossuficiência. A supressão demonstra maior acerto técnico e revela-se consentânea com a previsão constitucional quanto à assistência jurídica gratuita.

O termo “hipossuficiência” é utilizado para expressar a insuficiência de recursos, ou, segundo a expressão utilizada pela Constituição Federal, a “necessidade”, requisito estabelecido para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita, nos termos dos artigos 134 e 5º, LXXIV da Constituição Federal. Tal carência não é só de ordem financeira, embora a “necessidade econômica” seja a de mais fácil identificação. Há, também, outros tipos de vulnerabilidade, como a organizacional, jurídica, circunstancial etc., motivo pelo qual, resumidamente, tem-se afirmado com correção que a Defensoria Pública tem como missão constitucional a defesa dos vulneráveis, daí o uso da expressão *custus vulnerabilis*. Destarte, a vinculação legal da atuação da Defensoria Pública à necessidade econômica, como fez o CPC, é incompatível com a previsão constitucional, já que faz restrição não realizada pelo texto da Constituição Federal. Mais acertada, portanto, a redação da medida provisória.

Por fim, pontuamos que eventual ação movida pela Defensoria Pública pode beneficiar pessoas que não sejam hipossuficientes, desde que indiretamente. Havendo necessitados dentre os beneficiários, nada impede que eventual atuação coletiva beneficie também pessoas não necessitadas. Imagine-se, por exemplo, ação coletiva que vise regularizar grande área urbana, onde se encontram necessitados e não necessitados. Defender o inverso equivaleria a ir de encontro ao princípio da economia processual, possibilitando a existência de decisões contraditórias para uma mesma situação fática, atingindo, por consequência, a segurança jurídica.

[1] Conforme consta em seu artigo 1º: esta medida provisória dispõe sobre a regularização fundiária



rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências.

Date Created

31/01/2017