

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A CONSTITUCIONALIDADE DA REURB EM MANAUS: UMA ANÁLISE DA LEI MUNICIPAL Nº 2.492/2019 COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Julia Helouise Flores de Mendonça¹
Rosana Reis de Melo Silva²

RESUMO: O município de Manaus, marcado por uma expansão urbana desordenada e caótica, vive uma crise habitacional histórica. Este artigo busca analisar a crise habitacional urbana de Manaus sob a perspectiva do Direito Constitucional, especificamente na aplicação da Lei Municipal Nº 2.492, de 27 de agosto de 2019, como base da Regularização Fundiária (REURB) no município. Destaca-se que a Lei Municipal tratada neste estudo, decorre da Lei Federal Nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à REURB. O objetivo principal é estudar a constitucionalidade da Lei Municipal e seus impactos na segurança jurídica, analisando se a titulação de ocupantes sem indenização prévia ao proprietário da área configura violação ao direito de propriedade ou se há a legitimação do exercício da função social da terra. Utilizando-se das doutrinas de José Afonso da Silva e Robert Alexy, a pesquisa discorre sobre o conceito e natureza jurídica da função social da terra e a ponderação dos princípios constitucionais. A pesquisa foi realizada por meio de análises bibliográficas e documentais da legislação federal e municipal, apontando que a Lei Municipal Nº 2.492/2019 atua como instrumento jurídico da Regularização Fundiária ao realizá-la como modalidade de aquisição originária de domínio. Conclui-se que a Lei Municipal é constitucional, visto que a proteção à propriedade privada não é absoluta, sendo preterida ante o descumprimento da função social da terra e da necessidade de efetivar o direito à moradia e dignidade humana à população manauara.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Função Social da Propriedade. Direito à Moradia. Manaus. Constitucionalidade.

ABSTRACT: The municipality of Manaus, marked by a disordered and chaotic urban expansion, is experiencing a historical housing crisis. This article seeks to analyze the urban housing crisis in Manaus from the perspective of Constitutional Law, specifically in the application of Municipal Law No. 2,492, of August 27, 2019, as the basis for Land Tenure Regularization (REURB) in the municipality. It is highlighted that the Municipal Law addressed in this study stems from Federal Law No. 13,465, of July 11, 2017, which establishes general rules and procedures applicable to REURB. The main objective is to study the constitutionality of the Municipal Law and its impacts on legal certainty, analyzing whether the titling of occupants without prior compensation to the owner of the area constitutes a violation of the right to property or if there is the legitimation of the exercise of the social function of the land. Utilizing the doctrines of José Afonso da Silva and Robert Alexy, the research discusses the concept and legal nature of the social function of the land and the balancing of constitutional principles. The research was conducted through bibliographic and documentary analyses of federal and municipal legislation, pointing out that Municipal Law No. 2,492/2019 acts as a legal instrument of Land Tenure Regularization by performing it as a modality of original acquisition of domain. It is concluded that the Municipal Law is constitutional, given that the protection of private property is not absolute, being superseded in the face of non-compliance with the social function of the land and the need to realize the right to housing and human dignity for the population of Manaus.

Keywords: Land Tenure Regularization. Social Function of Property. Right to Housing. Manaus. Constitutionality.

¹Graduanda do curso de Bacharelado em Direito, na Faculdade Metropolitana de Manaus - FAMETRO.

²Prof.^a Orientadora e Coordenadora do TCC II, no Centro Universitário FAMETRO: Prof.^a Esp. Manaus, Amazonas, Brasil.

I. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabeleceu como sua base e pilar principal a dignidade da pessoa humana, e, ao elencar o direito à moradia como direito social fundamental, criou um exemplo a ser seguido para ordem social respeitando estes direitos e princípios. Em relação ao direito à propriedade assegurado pela CRFB/88, em seu artigo 5º, XXII, há uma condicionante a esse direito, sendo necessário o atendimento da função social da propriedade, exigido no inciso XXIII do mesmo artigo.

Em análise dos referidos dispositivos, observa-se que o Estado busca garantir a dignidade de seus cidadãos, não permitindo que o direito de propriedade seja exercido de maneira alheia ao bem-estar coletivo. Segundo Silva (2005), a função social da propriedade é um elemento intrínseco ao direito de propriedade, sendo sua inobservância uma violação ao próprio fundamento do Estado, sendo esse elemento não apenas uma exigência ao exercício pleno do direito, mas sim uma condição ao titular para que colabore ao bem-estar coletivo de maneira ativa.

Nesse contexto, as Leis de Regularização Fundiária, que são instrumentos de política pública que possibilitam a titulação de áreas informais e a integração dos núcleos irregulares, surgem como mecanismo para a concretização desse dever constitucional. A Lei Federal Nº 13.465, de 11 de julho de 2017, instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Brasil com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a dignidade dos residentes em núcleos urbanos consolidados, não solucionando, entretanto, todos os problemas. O direito à moradia é constantemente deslegitimado por discursos jurídico-formalistas que priorizam o título de propriedade ociosa em detrimento da função social e dignidade da pessoa humana.

A realidade fática brasileira difere da realidade idealizada na Constituição. Com enfoque na cidade de Manaus, Amazonas, a capital sofre com uma crise habitacional persistente, fruto de um crescimento urbano desordenado e acelerado, resultando no surgimento de vários núcleos irregulares. O surgimento desses núcleos informais ocorre por meio de ocupações consolidadas em áreas que, na maioria das vezes, encontrava-se abandonada e desprovida de função social, sem qualquer uso produtivo pelo proprietário registral, agravando a insegurança jurídica e vulnerabilidade social, conforme explica Santos (2021).

O objetivo deste artigo é analisar se a Lei Municipal Nº 2.492 de 27 de agosto de 2019, está sendo aplicada de maneira efetiva para garantia do direito à moradia. Essa pesquisa busca analisar:

Se a aplicação da Lei Municipal Nº 2.492/2019 em imóveis particulares ociosos fere o direito constitucional de propriedade

Qual o impacto da legitimação fundiária na segurança jurídica e na dignidade humana da população manauara

A hipótese levantada sugere que, devido ao predomínio dos direitos fundamentais e ao descumprimento da função social da propriedade, a legislação municipal é constitucional, garantindo o acesso à terra privilegiando o mínimo existencial em detrimento de propriedades que não cumprem seu papel social.

Para responder essas problemáticas, este artigo adota a pesquisa qualitativa de natureza analítica e exploratória com abordagem documental e bibliográfica como metodologia. A investigação baseia-se na análise técnica da Lei Municipal Nº 2.492/2019 e da Lei Federal Nº 13.465/2017, visando confrontar as normas com os princípios da proporcionalidade e ponderação dos direitos constitucionais fundamentais, utilizando a doutrina de Robert Alexy para embasar a prevalência da dignidade humana no caso concreto.

O artigo encontra fundamento também na doutrina de autores como José Afonso da Silva e Ermínia Maricato, permitindo determinar se os instrumentos de regularização promovem de maneira efetiva o direito à moradia ou se encontra limitações interpretativas que resultam no perpetuamento da exclusão socioespacial no município de Manaus.

Dessa forma, a importância desse artigo reside na análise das barreiras que separam a garantia plena do direito à moradia da segurança jurídica da posse em Manaus. Este estudo não apenas explora uma brecha da efetividade jurídica, como também propõe uma reflexão sobre a necessidade de que o direito de propriedade seja interpretado por um ponto de vista mais justo e social.

2. O NOVO PARADIGMA DA PROPRIEDADE PRIVADA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O passo para a construção da sociedade democrática de direito, a partir do Estado Liberal, levou a uma reformulação bastante significativa dos institutos tradicionais do direito civil. O que podemos perceber é que o direito à propriedade não foi só recepcionado pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), como também refundado sob outra ótica axiológica, onde prevalecem os interesses da coletividade sobre a autonomia privada.

2.1. DA PROPRIEDADE LIBERAL À PROPRIEDADE FUNCIONALIZADA: A FUNÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO DE EXISTÊNCIA DO DIREITO

Do ponto de vista histórico, a propriedade privada foi concebida debaixo do manto do absolutismo, da exclusividade e da perpetuidade, legado direto do racionalismo individualista que guiou o Código Napoleônico de 1804, e transpareceu no Código Civil brasileiro de 1916. Sob a proteção do Estado Liberal, o direito à propriedade era, sobretudo, uma trincheira de defesa do indivíduo contra as intervenções estatais, conferindo ao titular um poder quase absoluto e ilimitado sobre a coisa.

Entretanto, a passagem para o Estado Social de Direito ao longo do século XX acarretou uma mutação estrutural desse instituto, necessitando da compatibilização da liberdade individual com os fundamentos de justiça distributiva e igualdade material. Consoante ensina Silva (2005), a função social não pode ser tida como simples limitação externa ou como "freio" externo ao exercício do direito dominial. Ao revés, a função social foi absorvida pela Constituição de 1988 como um conteúdo intrínseco, agregante ao próprio desenvolvimento e definição do direito de propriedade.

Nesse novo arranjo constitucional, a leitura do art. 5º, XXII não deve ser dissociável da interpretação de seu inciso XXIII. A garantia do título só se cumpre juridicamente se restaurada, no cumprimento do seu encargo social. O direito à propriedade assumiu, assim, uma funcionalização a valores existenciais e coletivos. Sob a ótica de uma Civilística Constitucional, conforme defendida por Tepedino (2008), o ordenamento jurídico apenas assegura tutela e proteção do patrimônio na medida em que este funcionaliza um meio de promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB/88). Portanto, o direito de ter se subordina ao dever de dar utilidade social à terra.

4

2.2. O DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL E A PERDA DA PROTEÇÃO DOMINIAL

As omissões sistemáticas que caracterizaram a funcionalização dos direitos reais do proprietário, a sua inércia, bem como o abandono do imóvel e a manutenção de vazios urbanos para fins de especulação imobiliária, não podem mais ser tidas como omissões toleradas pelo sistema normativo. O não cumprimento de deveres constitucionais e urbanísticos afeta o núcleo essencial do direito à propriedade privada, gerando a sua desmaterialização e a perda da proteção de dominação plena que o Estado confere ao título registrado.

A crônica inobservância dos deveres impostos pela Constituição e pelo Plano Diretor altera, portanto, o regime jurídico do bem. Como constatará, o direito da propriedade não é mais absoluto, assinalado e caracterizado como o único direito na ordem da constituição, já que a desídia do proprietário em dar uma destinação de utilidade ao solo urbano cria um precedente em que o interesse individual se subordina à supremacia do interesse público e da coletividade. A proteção jurídica deixa de incidir sobre o título que não encontra correspondência fática e social para a cidade. A respeito disso, Carvalho Filho (2015) aponta que o ordenamento jurídico não pode continuar servindo de escudo protetivo para ações especulativas que sufocam o desenvolvimento urbano. Quando o proprietário se omite e permite que a posse de terceiros se estabeleça sob a terra desocupada, uma nova situação jurídica legada pelo direito à habitação é criada.

Portanto, o vazio econômico e social do imóvel emerge da própria omissão do proprietário registral, legitimando a atuação do Poder Público para a regularização da posse assentada e seu endurecimento em direito real de habitação.

2.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA (ART. 6º) COMO VETOR DE INTERPRETAÇÃO URBANA

A introdução do direito à moradia no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição da República de 1988, através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, representou um marco na superação da perspectiva meramente patrimonialista da propriedade do solo urbano. Esse direito fundamental não pode ser entendido de maneira desarticulada ou restritiva, como a mera garantia de um abrigo sob o qual se refugiar, mas sim em sua dimensão existencial, que implica ter acesso a serviços públicos, infraestrutura urbana e inclusão no espaço social da cidade. Sob essa ótica, o direito à moradia digna assume o papel de um verdadeiro vetor de interpretação de todo o Direito Urbanístico. Isso significa que a concretização das normas infraconstitucionais de uso e ocupação do solo - os planos diretores e as leis municipais, inclusive - deve se dirigir em busca da eficácia máxima deste preceito fundamental. Quando as normas jurídicas colidem com a realidade das metrópoles, o direito à moradia pode atuar como um critério de justiça axiológica, para racionalizar a atuação estatal, corrigindo as distorções da história do desenvolvimento urbano excludente.

A aplicação da hermenêutica constitucional contemporânea requer que, em caso de conflitos fundiários em áreas urbanas já consolidadas, o intérprete aplique o direito à moradia como verdadeiro norte para decidir favoravelmente à dignidade humana (art. 1º, III, da

CRFB/88) ante os interesses meramente especulativos. Nas lições de Alexy (2002), os direitos fundamentais têm a função de mandados de otimização, impondo que tenha lugar a moradia na maior medida possível diante de circunstâncias fáticas que se apresentam. Desse modo, no espaço urbano, a interpretação do direito de propriedade não pode ser realizada em pé de guerra com o déficit habitacional; deve ela se subordinar à moradia digna, que orienta a função social da cidade e, com isso, legitima os mecanismos de regularização territorial.

3. A REURB E O INSTITUTO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A introdução da Regularização Fundiária Urbana (REURB) no ordenamento jurídico nacional, por meio da Lei Federal nº 13.465/2017, representou uma ruptura em relação aos tradicionais e burocratizados mecanismos de titulação imobiliária do Brasil. Tal nova legislação foi concebida com o intuito de desburocratizar e acelerar a inserção dos núcleos urbanos informais consolidados no tecido jurídico e urbanístico formal das cidades. Dentre os mecanismos inovadores trazidos por essa legislação, e que foram inseridos no nível local por intermédio da Lei Municipal nº 2.492/2019 de Manaus, se destaca a legitimação fundiária como o instrumento a corresponder, por excelência, ao processo de conversão da posse qualificada em propriedade plena.

6

3.1. NATUREZA JURÍDICA: A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DE PROPRIEDADE

Uma definição precisa da natureza jurídica da legitimação fundiária é pré-requisito para o exame da sua validade constitucional e viabilidade prática. Nos termos do Artigo 23 da Lei Federal nº 13.465/2017, a legitimação fundiária é um ato administrativo do Poder Público municipal, que deliberadamente reconhece e estabelece um modo de aquisição originária de direito real de propriedade.

Do ponto de vista clássico do Direito Civil, aquisição originária é uma aquisição outorgada sem um nexos causal ou um vínculo jurídico da origem da propriedade antiga para o novo adquirente. Conforme a doutrina especializada de Tartuce (2015), aqui se rompe para sempre com quaisquer gravames, ônus reais, hipotecas ou outros vícios pretéritos que possam incidir em dívidas sobre o imóvel. Diferente das formas derivativas — que dependem da manifestação da vontade da transferência e transferência das obrigações do titular de direito —, a legitimação fundiária faz "nascer" a propriedade "nova" e independente na legitimidade "factual" da posse qualificada e mansa conquistada no decorrer do tempo.

Nesse sentido, o título produzido no procedimento administrativo da REURB e registrado no Cartório de Registro de Imóveis não provém do patrimônio do antigo titular desidioso, mas do reconhecimento estatal de uma nova realidade factível existente e amparada constitucionalmente pela Constituição Federal de 1988. Para Neves (2016), em relação às modalidades originárias de aquisição, a participação do Estado é apenas declaratória e formalizadora. O Poder Público tem a sua intervenção reconhecida juridicamente para validar factual a condição em que havia se encerrado a ligação jurídica do proprietário inicial com a terra, em virtude do abandono, permitindo o novo direito de propriedade decorra para o mesmo que conferiu oportunidade de utilização eficiente e habitacional ao solo urbano.

3.2. DIFERENCIAÇÃO ENTRE REURB E EXPROPRIAÇÃO: POR QUE NÃO HÁ DEVER DE INDENIZAÇÃO EM ÁREAS DE ABANDONO E POSSE CONSOLIDADA

A dispensa de indenização pecuniária aos proprietários registral no âmbito da REURB de Interesse Social (REURB-S/I) costuma trazer debates doutrinários sobre a natureza jurídica da intervenção estatal. Para evitar confusões conceituais, faz-se necessário diferenciar a legitimação fundiária dos institutos clássicos da desapropriação, bem como da expropriação sancionatória. Enquanto a desapropriação ordinária requer o pagamento da indenização justa e prévia, isto porque ela se dá pela transferência forçada de um patrimônio útil para a realização da utilidade pública (Artigo 5, inciso XXIV, da CRFB/88), a legitimação fundiária patrocina uma lógica própria, sendo estritamente atrelada ao descumprimento de deveres constitucionais anteriores. Desta feita, a ausência de compensação financeira na REURB-S não diz respeito a uma desapropriação nem a um esbulho administrativo, perpetrado pelo Poder Público. Conforme as lições de Carvalho Filho (2015), o instituto da expropriação indireta ou do desapossamento administrativo pressupõe que o Estado passe a possuir o bem privado como seu, trazendo-o para o patrimônio público sem a observância do devido processo legal. Na aplicação da Lei Municipal nº 2.492/2019, o quadro é absolutamente diverso: o Município de Manaus não ingressa na posse do imóvel nem toma o imóvel para si; a municipalidade funciona apenas como um agente formalizador da situação jurídica já extrajudicialmente consolidada no conjunto dos fatos entre os particulares.

Portanto, o fundamento jurídico para a não indenização repousa na perda da proteção dominial advinda da desídia, do abandono e da ociosidade prolongada do titular originário, ao permitir que a posse de terceiros se consolidasse no tempo, sem oferecer oposição judicial dentro

do prazo, o proprietário deu causa ao esvaziamento do conteúdo econômico e social de seu título. Como o objeto da tutela jurídica — a propriedade funcionalizada — deixou de existir em face da omissão do dono, afasta-se o dever de reparação patrimonial de responsabilidade do Estado. A lei municipal, assim, fundada na norma geral federal, apenas chancela a extinção de um direito que o titular já abandonou na prática, priorizando a estabilidade e a dignidade habitacional da comunidade que deu vida à terra.

3.3. A “USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA”: EFICIÊNCIA E CELERIDADE NA PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS URBANOS

A legitimação fundiária, do jeito que opera a conversão da posse em propriedade no processo da REURB, é frequentemente considerada pela doutrina como uma forma de "usucapião administrativa". Essa equiparação é pertinente, pois tanto um quanto outro consagram a posse qualificada pelo tempo e pela função social como fundamento do nascimento de um novo direito de propriedade, sancionando o desinteresse do proprietário original que descuida. Porém, a REURB-S traz vantagens de procedimento importantes em relação à usucapião judicial que visam maior eficiência e celeridade. Enquanto a usucapião civil requer a satisfação de prazos temporais uniformes tais como 5 a 15 anos e o ingresso de ação judicial com rito historicamente moroso, a legitimação fundiária descola-se dessas amarras dogmáticas. O critério central da lei municipal nº 2.492/2019, em simetria com a legislação federal, desloca o foco do tempo individual de posse para a afirmação do núcleo urbano informal, exigindo apenas que a ocupação esteja, com evidências, verificada até o marco temporal de 22 de dezembro de 2016.

Este desenho de regras confere ao Município de Manaus a prerrogativa de titularizar simultaneamente milhares de famílias de baixa renda em um único procedimento administrativo do Poder Executivo local. Ao transferir a controvérsia fundiária do âmbito judicial para o administrativo, a REURB elimina o contencioso burocrático e acelera a emissão dos títulos de domínio real. A "usucapião administrativa", desígnio, assim, o melhor e mais rápido caminho para a solução do limbo jurídico de assentamentos precários da capital do Amazonas, integrando as populações historicamente excluídas ao sistema do registro formal e promovendo, ao mesmo tempo, a pacificação imediata dos conflitos possessórios antigos que assolam o território urbano.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 2.492/2019

Para se imergir no estudo da Lei Municipal nº 2492/2019, faz-se necessário um exame criterioso da compatibilidade desta norma com o ordenamento jurídico constitucional do Brasil. Distante de caracterizar um ato de arbítrio local, a rigidez da norma municipal examina-se pela mais precisa articulação entre as competências federativas e a determinação interventiva para o reordenamento das cidades, legitimando a intervenção do legislador municipal frente ao cenário de exclusão habitacional.

4.1. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA: O MUNICÍPIO DE MANAUS E A ORDENAÇÃO DO PLENO DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

A legitimidade jurídica da Lei Municipal nº 2.492/2019 se fundamenta, antes de tudo, na repartição constitucional de competências atribuindo ao Município o protagonismo para a execução da política urbana. De acordo com o Art. 182 da Constituição da República, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por função ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. E a regularização fundiária, sendo assim, não pode ser uma simples faculdade, mas, sim, um dever institucional do ente local em relação à organização do seu território e ao fim da precariedade habitacional. Para Ferraz Jr. (2003), de modo que a ordem jurídica é vista como um sistema de decisões que resolvem conflitos e antinomias, tendo como critério rigoroso de competência e hierarquia. No sistema brasileiro de federalismo, em matéria urbanística, há uma competência harmonicamente compartilhada: compete à União criar normas gerais - cuja função é cumprida no plano federal pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Município deve complementá-las no seu interesse local, conforme autoriza o artigo 30, incisos I e II, da CRFB/88. A lei de Manaus, portanto, não inova, aleatoriamente, o sistema de direitos, mas realiza em concretude e efetividade as diretrizes horizontais no mesmo, no âmbito da realidade geográfica e social da capital amazonense. O próprio acentuado poder de Manaus para legislar em suas particularidades sobre o procedimento de REURB é justificado ainda segundo o pensamento de Meirelles (s.d.), que sustenta que o Município é o ente político que melhor conhece as peculiaridades como as chagas da sua própria ocupação do espaço territorial. Como o Programa Municipal de Regularização Fundiária é focado em núcleos informais consolidados em áreas de Manaus, a norma local exerce um papel de "ajuste fino", do comando federal. A

norma local traduz a diretriz abstrata da União em solução concreta para o grave déficit de moradia da região.

Destarte, se afasta toda a possibilidade de cogitar de invasão de competência privativa da União para legislar sobre o Direito Civil, restando configurado o exercício legítimo da competência suplementar no sentido do cumprimento da função social da cidade e qualificando plenamente a convivência de Lei nº 2.492/2019 no sistema jurídico.

4.2. O CRITÉRIO TEMPORAL E A SEGURANÇA JURÍDICA: A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA DOS OCUPANTES ATÉ 2016

A definição do marco temporal de 22 de dezembro de 2016, fixado pelo Artigo 4º da Lei Municipal nº 2.492/2019 em total alinhamento à legislação federal, é um pilar para a proteção da segurança jurídica no sentido da estabilização das relações sociais. Não se trata, no entanto, de um chamado à clara desagregação de novas invasões de terras, o legislador manauara precisou restringir a atuação do Programa de Regularização Fundiária aos núcleos urbanos informais de que se tem prova anterior, consolidada até essa data. Este corte cronológico consiste em um mecanismo de proteção da confiança legítima dessa comunidade de baixa renda, que, diante da omissão do proprietário registral e da inércia histórica do Estado, construiu ali a base do seu lugar e de sua moradia.

10

Deste ponto de vista, a segurança jurídica não mais se destaca como a proteção imutável sobre o registro imobiliário formal, mas sim envolve a estabilização das situações fáticas que se tornaram consolidadas pelo tempo. A norma municipal proclama que a permanência prolongada e pacífica de milhares de cidadãos em uma mesma área gera uma expectativa jurídica legítima de se integrar à cidade oficial. O sacrifício do interesse individual do proprietário desidioso, que não fez uso de seu bem de acordo com as diretrizes do Plano Diretor no prazo estipulado, demonstra ser legítimo e necessário. A determinação do marco de 2016 impede o despejo massivo de comunidades inteiras, garantindo que essas parcelas do território não sejam empurradas a um limbo jurídico que retroalimenta a exclusão socioespacial e a precariedade habitacional da capital amazonense.

4.3. PONDERAÇÃO DE INTERESSES: A PREVALÊNCIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA SOBRE O PATRIMÔNIO OCIOSO EM MANAUS.

A análise da constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.492/2019 atinge seu ápice dogmático na aplicação da técnica de ponderação de interesses, ferramenta metodológica

indispensável diante da colisão de direitos fundamentais no espaço urbano. No cenário fático de Manaus, o embate se processa entre o direito de propriedade (Artigo 5º, inciso XXII, da CRFB/88) de titulares que mantiveram o solo inerte por decênios e o direito social à moradia (Artigo 6º da CRFB/88) de milhares de famílias em condição de extrema vulnerabilidade social. Conforme a Teoria dos Direitos Fundamentais desenvolvida por Alexy (2002), as normas de direitos fundamentais possuem natureza jurídica de mandados de otimização, o que significa que devem ser realizadas na maior medida possível diante das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Frente à colisão entre esses mandados, a solução não será dada por meio da invalidação ou revogação da norma da outra, mas sim através do sopesamento no caso concreto.

Alexy (2002) propõe a chamada "Lei de Sopesamento", da qual quanto mais intenso o grau de não satisfação de um princípio, maior deve ser a força do outro. Ao trazer essa técnica para a realidade da regularização fundiária manauara, se vê que o direito à moradia se configura como pressuposto material essencial à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III, da CRFB/88), núcleo axiológico de todo o ordenamento jurídico. Ao passo que o direito à propriedade do proprietário registral se mostra substancialmente reduzido em sua força, em razão do descumprimento crônico e incontroverso da função social da propriedade. Em Barroso (2015), a resolução do conflito da principiologia deve caminhar para a preponderância dos interesses que melhor realizam valores constitucionais supremos.

11

Portanto, a Lei nº 2.492/2019 mostra-se constitucionalmente rígida e proporcional, uma vez que o sacrifício que se impõe ao direito de propriedade ociosa é perfeitamente justificado pela imperiosa necessidade de assegurar o mínimo existencial habitacional. A intervenção do Estado quando dá efetividade ao Direito da posse consolidada no verdadeiro direito real sem a obrigação de indenização, se mostra como o caminho adequado para cumprir com o mandamento constitucional de otimização da justiça social no sentido de realização da dignidade humana e pacificação definitiva dos conflitos urbanos na Amazônia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame acurado da Lei Municipal nº 2.492/2019 de Manaus conforme os elementos do Direito Constitucional e Urbanístico contemporâneo possibilita escorar conclusões basilares a respeito da eficácia e da validade deste instrumento para fazer frente ao contexto da crise habitacional histórica vivida na Amazônia. Longe de traduzir um ato de arbitrariedade ou esbulho administrativo pelo Poder Público local, a legislação manauara se revela uma resposta

jurídica proporcional, legítima e indispensável frente ao crescimento descontrolado e ao passivo de informalidade que caracterizam o espaço da capital amazonense.

Em um primeiro momento, verificou-se que o direito de propriedade, sob os auspícios da Constituição Federal de 1988, perdeu o seu caráter absoluto e individualista herdado do passado civilista. Na presente ordem axiológica, a tutela constitucional do título dominial está condicionada, de forma interna e indissociável, ao seu cumprimento da função social. A desídia, inércia e o abandono prolongados de grandes extensões de terras para fins puramente especulativos levam a um esvaziamento do conteúdo protegido pela Carta Magna, produzindo a legítima mitificação e a perda da tutela jurídica que o Estado confere ao registro imobiliário inerte.

Em segundo lugar, o trabalho revelou a autonomia dogmática da Legitimação Fundiária como uma modalidade de aquisição originária da propriedade, afugentando definitivamente as confusões conceituais com os institutos da desapropriação e da expropriação criminal. A dispensa da indenização prévia no cerne da REURB-S (Interesse Social), ao contrário, é absolutamente constitucional, na medida em que o Poder Público não está efetivamente confiscando um bem - em bom estado -, para compor seu patrimônio estatal, e sim atuando como um agente declaratório e formalizador de uma situação de fato já consolidada entre particulares, onde, em verdade, o vínculo do antigo proprietário, havia sido extinto pela sua própria omissão. Além do mais, a fixação do marco temporal em 22 de dezembro de 2016, prevista na norma local em sinergia com a norma federal da Lei nº 13.465/2017, desempenha o papel do contrapeso exato para garantir a segurança jurídica; devido a esse critério, não se chancela novas ocupações irregulares, ao mesmo tempo em que se resguarda a confiança legítima e o mínimo existencial das populações vulneráveis que lá consubstanciaram a sua moradia e dignidade, sobre o chão outrora abandonado. Por meio da técnica de ponderação de interesses e da Lei de Sopesamento de Robert Alexy, fica claro que o direito fundamental à moradia digna e a dignidade da pessoa humana devem sobrepujar os títulos imobiliários ociosos. Por fim, a Lei Municipal nº 2.492/2019 exerce sem nenhuma falha a competência legislativa suplementar e o dever institucional do Município de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o direito à cidade; ao tornar posses consolidadas em títulos de domínio em um tempo hábil e desburocratizado, a chamada “usucapião administrativa” constitui uma ferramenta de justiça distributiva e pacificação social, integrando milhares de

cidadãos manauaras excluídos no ordenamento jurídico formal, conferindo densidade normativa aos princípios mais basilares da República.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MANAUS. **Lei nº 2.492, de 27 de agosto de 2019**. Institui o Programa de Regularização Fundiária no município de Manaus e dá outras providências. Manaus, AM: 27 ago. 2019.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, Ermínia. **As Forças Sociais que Produzem a Cidade**. São Paulo: FUPAM, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, [s.d.].

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

SANTOS, Adnamar Mota dos. Contexto das ocupações na cidade de Manaus. In: **Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Manaus, 23 ago. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: v. 4 - Direito das Coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. t. I. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008