

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS	11
1. PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA.....	20
1.1. Aquisição da propriedade imóvel.....	20
1.1.1. Aquisição por usucapião.....	20
1.1.2. Aquisição por acessão	21
1.1.3. Aquisição por registro do título	22
1.2. Perda da propriedade imóvel	23
1.3. Empreendimentos imobiliários	25
1.3.1. Loteamento	26
1.3.2. Incorporação	27
1.4. Registro Público de Imóveis.....	28
2. ASSENTAMENTOS INFORMAIS URBANOS E POLÍTICA URBANA	34
2.1. Surgimento e contexto atual dos assentamentos informais urbanos	34
2.2. Política urbana no ordenamento jurídico	39
2.2.1. Constituição Federal	40
2.2.2. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).....	41
2.2.2.1. Plano diretor	43
2.2.2.2. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	46
2.2.3. Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).....	48
2.2.4. Compatibilização das normas de política urbana à regularização fundiária	50
3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E A DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA DA LEI 11.977/2009	54
3.1. Regularização fundiária de interesse social	57
3.2. Demarcação urbanística.....	61
3.3. Legitimação de posse e usucapião extrajudicial	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	81
ANEXOS	86

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem por objeto a regularização fundiária de interesse social promovida pela Lei nº 11.977/2009. Tal diploma implementou diversas modificações no ordenamento jurídico, tais como a disciplina do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV; a alteração de alguns dispositivos da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); dentre outras alterações que tiveram por norte a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.

Teve-se por bem delimitar o objeto acima aludido, abordando-se o rito de demarcação urbanística de áreas visadas para a regularização fundiária de interesse social – rito atualmente disciplinado nos arts. 56 a 60-A da mencionada lei.

O problema deste trabalho se manifesta na seguinte interrogante científica: como sanar a contento as irregularidades da rede fundiária de assentamentos informais urbanos brasileiros, de modo a garantir à população de baixa renda os direitos constitucionais de moradia e de propriedade?

Será demonstrado, durante a pesquisa, que o procedimento anteriormente referido é apto a tal regularização, motivo pelo qual se aponta aquele como hipótese deste estudo.

Tem-se por objetivo geral da monografia evidenciar que a regularização fundiária de interesse social, através da demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009, é o primeiro e indispensável passo para a resolução do caos urbano brasileiro. Intenta-se demonstrar que a confusa malha demarcatória sem lastro no fôlio real, existente na maioria das cidades brasileiras, obsta o direito de moradia e de propriedade à população de baixa renda, causando segregação econômica e sócio-territorial.

Toma-se como objetivos específicos da monografia: pesquisar a bibliografia pertinente ao tema; estudar as normas constitucionais e infraconstitucionais relativas ao assunto, mais especificamente aquelas que tratam da política urbana e da regularização fundiária; referenciar estatísticas existentes sobre a matéria; citar jurisprudências relacionadas à questão.

Emprega-se como metodologia do presente trabalho monográfico: o estudo teórico-dogmático, de investigação transdisciplinar, a abranger o Direito Civil; e o Direito Público, nas searas do Direito Administrativo e do Direito Constitucional. Ainda, a pesquisa bibliográfica complementar o marco teórico; o estudo legislativo fundamentará juridicamente a hipótese; e as jurisprudências citadas demonstrarão a aplicabilidade da hipótese defendida.

O tema ora esposado encontra justificativa nos ganhos jurídico, social e pessoal que o seu estudo proporciona.

A demarcação urbanística instituída pela Lei nº 11.977/2009 alcança grande parcela da sociedade, porquanto os assentamentos informais urbanos em todo país já perfazem o número de 12,7 milhões de domicílios. A regularização desses imóveis favorece também aqueles que não se enquadram nos requisitos da regularização fundiária de interesse social, considerando que esta irradia benefícios para toda a cidade, ao promover a função social da propriedade urbana; a diminuição dos índices de pobreza, a maximizar o fluxo interno de bens e serviços; dentre outras melhorias decorrentes da integração sócio-territorial de milhares de famílias brasileiras. Assim, indubitável é o ganho social do instrumento jurídico objeto desta pesquisa.

Da mesma forma, o ganho jurídico é patente. Ao viabilizar a regularização fundiária de interesse social, o procedimento abordado garante às famílias de baixa renda os direitos constitucionais de moradia e de propriedade, além de assegurar a consecução da política urbana encartada nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e nos arts. 2º e 4º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

O ganho pessoal do estudo em tela também é inerente, pois, os conhecimentos adquiridos como pesquisador não só enriquecem o cabedal acadêmico, mas também são sobremaneira úteis no desempenho da atividade profissional. O tema escolhido, não obstante sua importância teórica, reveste-se de grande relevância prática, devido a sua proximidade com problemas concretos de notários, registradores, advogados, juízes, promotores e demais profissionais jurídicos que lidam com o Direito Registral Imobiliário e o Direito Urbanístico.

No tópico preliminar da monografia se introduz o estudo com os conceitos de maior relevo para a compreensão da matéria, tais como as concepções de direito de propriedade; função social da propriedade; direito de posse; bem imóvel; bens públicos; assentamentos informais urbanos; regularização fundiária; regularização fundiária de interesse social; área urbana; zona especial de interesse social; assentamento consolidado; bem como demarcação urbanística nos termos da Lei nº 11.977/2009.

O capítulo primeiro, “Propriedade imobiliária”, trata da propriedade imobiliária nas suas mais importantes implicações. Faz-se uma análise dos modos de aquisição e perda da propriedade imóvel, de alguns dos principais empreendimentos imobiliários (loteamento e incorporação), bem como sobre as características e o papel do Registro Público de Imóveis.

O segundo capítulo, “Assentamentos informais urbanos e política urbana”, traça o perfil dos assentamentos informais da rede urbana brasileira, apresentando algumas de suas causas e conseqüências. Correlatamente, apresenta-se a política urbana delineada na

Constituição Federal e disciplinada na legislação infraconstitucional, atribuindo-lhe o papel de norteadora dos problemas urbanísticos, mais especificamente daqueles concernentes aos assentamentos informais. Ao final, questiona-se a idoneidade da legislação apresentada, no que concerne à solução concreta do problema da monografia.

O terceiro capítulo, “Regularização fundiária de interesse social e demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009”, tem seu teor enunciado no próprio título. Apresenta-se, primeiramente, as noções atinentes à regularização fundiária de interesse social para, em seguida, examinar-se a demarcação urbanística, indicando esta como meio hábil à implementação daquela e, conseqüentemente, como instrumento eficaz de política urbana. Como arremate, trata-se ainda da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial, institutos nos quais aquele procedimento desemboca e que ao final sacramentam os direitos constitucionais de moradia e de propriedade aos ocupantes beneficiados.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Com intuito de auxiliar no deslinde da matéria pelos capítulos seguintes, neste tópico serão vistas as definições básicas de direito de propriedade; função social da propriedade; direito de posse; bem imóvel; bens públicos; assentamentos informais urbanos; regularização fundiária; regularização fundiária de interesse social; área urbana; assentamento consolidado; bem como demarcação urbanística nos termos da Lei nº 11.977/2009.

Pela articulação científica e legislativa do direito de propriedade, nota-se que este não se restringe, de maneira alguma, à concepção do art. 1.228 do Código Civil, cabendo, pois, à doutrina a sua definição.

Segundo o entendimento dos civilistas Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosenvald: “a propriedade é um direito *complexo*, que se instrumentaliza pelo domínio, possibilitando ao seu titular o exercício de um feixe de atributos consubstanciados nas faculdades de *usar, gozar, dispor e reivindicar* a coisa que lhe serve de objeto”¹.

Para os autores, a propriedade, instituto através do qual há uma relação jurídica complexa entre o proprietário e a coletividade, é exercida através do domínio, relação material do indivíduo com a coisa, por meio do qual se exercem as faculdades de uso, gozo, disposição e reivindicação do bem.

De acordo com Sílvio de Salvo Venosa, a propriedade “é o direito mais amplo da pessoa em relação à coisa. Esta fica submetida à senhoria do titular, do *dominus*, do proprietário, empregando-se esses termos sem maior preocupação semântica”². Dessa forma, conforme essa concepção, a propriedade teria seu sentido na síntese dos poderes de senhoria do titular sobre a coisa.

Nessa senda, o proprietário *usa* a coisa, quando aproveita diretamente as utilidades do bem; *frui*, na razão em que o explora economicamente; *dispõe* no momento em que o aliena, doa, destrói, altera-lhe a substância física ou o descarta; e *reivindica* na ocasião em que reclama judicialmente a imissão na posse do bem contra quem injustamente o possua ou o detenha³.

Dessa maneira, depreende-se desses poderes do proprietário a existência de três principais atributos do direito de propriedade, denominados doutrinariamente como

¹ FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 168.

² VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v. 5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 304.

³ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 28.

exclusividade, perpetuidade e elasticidade.

A *exclusividade* se refere à impossibilidade de a coisa pertencer exclusivamente a mais de uma pessoa, posto que a propriedade é exercida com a exclusão de terceiros; a *perpetuidade* relaciona-se com a duração ilimitada da propriedade, que só se extingue por vontade do dono, destruição da coisa, usucapião ou desapropriação; e a *elasticidade* diz respeito à cindibilidade das faculdades do direito de propriedade, que podem se separar do seu conjunto, sem que com isso o direito de propriedade se divida⁴.

É também necessário tratar da função social da propriedade, visto que, consoante a concepção moderna, esta integra o próprio direito de propriedade.

Como prelecionam Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosenvald, a função social é:

[...] princípio básico que incide no próprio conteúdo do direito de propriedade, somando-se às quatro faculdades conhecidas (usar, gozar, dispor e reivindicar). Em outras palavras, converte-se em um quinto elemento funcional da propriedade, é dinâmico e assume um decisivo papel de controle sobre os demais⁵.

Logo, por fazer parte do conteúdo da propriedade, a função social a legitima, de sorte que, a partir da sua inobservância, o ordenamento jurídico passa a não mais tutelar o direito do dono sobre o bem.

Complementando a referida noção, os autores acima citados sintética e elucidativamente distinguem que “a função social consiste em uma série de encargos, ônus e estímulos que formam um complexo de recursos que remetem o proprietário a direcionar o bem às finalidades comuns”⁶.

Como efeito disso, impõem-se ao proprietário não só obrigações negativas, mas também prestações positivas, no sentido de se atuar na propriedade para que esta promova efetiva utilidade social.

Sobre o direito de posse, o Código Civil define: “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerente à propriedade”⁷. Pela letra desse dispositivo, conclui-se, assim, ser a posse mera extensão da propriedade.

⁴ FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 196.

⁵ Idem, p. 207.

⁶ Idem.

⁷ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CódigoCivilivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 05 maio 2011.

Por essa razão, a doutrina menciona que a lei civil vigente recepcionou a teoria de Ihering (teoria objetiva) sobre a posse como exteriorização do exercício do direito de propriedade⁸.

Portanto, por tal concepção, a posse existe em função da propriedade, como forma de destinação econômica e proteção fática a esse direito.

Lado outro, pode-se dizer que, quanto à pose *ad usucapionem*, o Código Civil adota a teoria de Savigny⁹, antecessor de Ihering. Para Savigny, a posse consiste numa situação fática a merecer proteção pela ordem jurídica.

Segundo esse jurista, a posse não seria apenas domínio material sobre a coisa (*corpus*) – como o era para Ihering – mas também implicaria no *animus domini*, ou seja, na intenção do possuidor de exercer seu direito como proprietário.

No tocante aos bens imóveis, conceituados nos arts. 79 a 81 do Código Civil¹⁰, vê-se que estes podem ter diversas classificações, de acordo com sua forma de constituição.

Quando ao bem imóvel por natureza, Gustavo Rene Nicolau observa: “[...] de fato, o solo é o bem imóvel natural por excelência. Se caminhássemos para o sentido mais estrito do termo imóvel, chegaríamos ao solo. Fática e juridicamente não há dúvidas quanto à sua inamovibilidade”¹¹.

Como se percebe, a aceção de imóvel por natureza não oferece maiores dificuldades, uma vez que, pela concepção natural, apenas o terreno é imóvel.

A doutrina fala ainda do imóvel por acessão. Segundo Sílvio Rodrigues:

Acessão significa justaposição, aderência de uma coisa à outra, de modo que a primeira absorva a segunda. O atual Código Civil, em seu art. 79, supratranscrito, admitiu a idéia de imóveis por acessão ao definir como imóvel tudo que ao solo se incorporar natural ou artificialmente¹².

Necessário salientar que, nesse caso, incide plenamente o princípio de que o acessório segue o principal.

⁸ FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 28.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CódigoCivilivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹¹ NICOLAU, Gustavo Rene. *Direito civil: parte geral*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 84.

¹² RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil: parte geral*. v. 1. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 123.

Sílvio de Salvo Venosa¹³ complementa o conceito acima citado da seguinte maneira: “na hipótese ora tratada, as semente, os materiais de construção são originalmente coisas móveis, que aderem definitivamente ao solo, passando à categoria de imóveis. Aqui se aplica o princípio de que o acessório segue o principal”. Dessa forma, a categoria do bem muda, a depender do título a que este se adere ao solo, isto é, se de modo provisório ou definitivo.

Depreende-se igualmente que a acessão (física¹⁴) pode se dar tanto de maneira natural (árvores, rochas, jazidas etc), quanto de modo artificial (construções, piscina, forro etc)¹⁵.

Os imóveis mencionados no art. 80 do Código Civil são denominados doutrinariamente como imóveis por determinação legal. Assim são definidos levando-se em conta que têm natureza de bens móveis¹⁶, porém, com o intuito de lhes conferir ampla segurança jurídica, a lei lhes dá o status de propriedade imóvel.

Quanto ao bem público, tem-se seu conceito legal no art. 98 do Código Civil, sendo definido por Celso Antônio Bandeira de Mello como:

[...] todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público¹⁷.

Assim, pela concepção acima, o conceito de bens públicos vai além da descrição legal, uma vez que abarca os bens de terceiros, quando afetados à prestação de serviço público.

Na lição de Diógenes Gasparini, os bens públicos se dividem ainda em: a) bens de uso comum, utilizado por todo o coletivo, como as praias, os mares, os rios, as ruas e as praças; b) bens de uso especial, destinados à prestação de serviço público, como os prédios e terrenos

¹³ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil – parte geral*. v. 1. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 304.

¹⁴ Na vigência do Código Civil de 1916, falava-se ainda no imóvel por acessão artificial *intelectual*, que consistia em móveis que se aderiam ao imóvel pela intenção do proprietário em dispor de um meio para exploração industrial, aformoseamento ou comodidade do bem (BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 – Código Civil. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L3071.htm> >. Acesso em: 26 mar. 2011). Sobre o imóvel por acessão artificial intelectual, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho alegam que essa categoria corresponde, no Código Civil vigente, às pertenças, bens acessórios previstos no art. 93 do referido estatuto (GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil – parte geral*. v. 1. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 156). Todavia, é necessário salientar que tal correspondência não é estabelecida expressamente pelo Código Civil de 2002, tratando-se, portanto, de criação doutrinária.

¹⁵ NICOLAU, Gustavo Rene. *Direito civil: parte geral*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 84.

¹⁶ Idem.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros 2007, p. 885.

utilizados para a consecução de serviços da União, dos Estados, do Município ou de suas respectivas autarquias e fundações públicas; e c) bens dominicais, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, mas sem qualquer destinação pública, como hospitais desativados, terrenos baldios etc.

No que se refere à Lei nº 11.977/2009, destaca-se que esta, primando pela uniformidade terminológica – o que sem dúvida facilita a articulação do tema, não obstante esta prática ser sabidamente repelida como melhor técnica legislativa – conceitua em seu art. 47¹⁸ diversos elementos referentes à regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Dentre essas conceituações, está a definição de assentamento informal urbano, qual seja: “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (art. 47, VI)¹⁹.

Sobre os assentamentos informais urbanos, Raquel Rolnik explana que:

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infra-estruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade²⁰.

Extraí-se da noção acima que a irregularidade dos assentamentos não se cinge à inobservância de normas técnicas, mas atua de modo a comprometer a própria vida dos indivíduos que os ocupam, estando estes sensivelmente excluídos dos benefícios da urbanização.

Quanto à conceituação de regularização fundiária de interesse social, faz-se necessário distinguir, inicialmente, sua noção dentre as diversas acepções empregadas na utilização do termo “regularização fundiária”. A esse respeito, Betânia Alfonsin²¹ aduz de modo esclarecedor que há pelo menos três visões dominantes em torno dessa expressão: a) a que

¹⁸ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

²⁰ ROLNIK, Raquel Rolnik...*et al.* *Regularização fundiária de assentamentos informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 8.

²¹ Idem, p. 57.

foca a regularização jurídica dos assentamentos; b) a que aponta para a urbanização dos assentamentos; c) e a que busca justapor a “cidade legal” à “cidade ilegal”, adequando os assentamentos informais aos planos urbanísticos legais e vice-versa.

Há ainda a regularização fundiária que engloba todas as dimensões acima, nos seguintes termos:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto²².

Vê-se que essa definição leva em conta as três dimensões de intervenção do Poder Público nos assentamentos informais, sendo esta adotada de certo modo pelo art. 46, da Lei nº 11.977/2009, que acrescenta ainda a observância ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²³.

Na presente abordagem toma-se a “regularização fundiária” como regularização jurídica dos assentamentos, implementada através do rito de demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009. Foca-se tal dimensão, tendo-se em mira que esta é condição *sine qua nom* para a implementação das demais regularizações com enfoques urbanístico, ambiental e social, como restará demonstrado durante a explanação deste trabalho.

Com esse mesmo pensamento, Ellade Imparato e Nelson Saule Júnior manifestam entendimento – utilizado como **marco teórico** neste estudo – no sentido de que:

Hoje existe um grande passivo de informalidade que deve ser resgatado, para que o país consiga reverter o quadro de exclusão socioeconômico e espacial. O caminho é regularização fundiária, com o reconhecimento do direito à moradia para a população de baixa renda. Ao mesmo tempo deverá ser promovida a integração das áreas ocupadas informalmente ao espaço legal, o que permitirá o desenvolvimento econômico da população²⁴.

²² Ibidem.

²³ Preceitua o dispositivo: “A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

²⁴ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília:

Assim, a regularização fundiária em estudo é aquela que busca incluir os assentamentos irregulares no espaço legal, com o fito de proporcionar o direito de moradia à população de baixa-renda, através da concessão de títulos pela Administração Pública. Em outros termos, obtém-se por meio da regularização jurídica a legalização dos assentamentos e, assessoriamente, a melhoria da vida urbana.

No tocante à definição de regularização fundiária de interesse social, impende assinalar que esta, além de abarcar a concepção de regularização fundiária, impõe outros requisitos para a sua caracterização.

De acordo com a Lei nº 11.977/2009, em seu art. 47, VII, deve-se entender como regularização fundiária de interesse social:

[...] regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social ²⁵.

Elucida-se de modo simples a questão ao considerar-se que: “em poucas palavras: a regularização fundiária é um processo mediante o qual a terra urbana é transformada em terra urbanizada.” ²⁶.

O objeto da regularização fundiária de interesse social são os assentamentos irregulares urbanos que, nessa espécie de regularização, devem ser ocupados principalmente por famílias de baixa-renda.

Imóveis situados em ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) também podem constituir objeto da regularização fundiária em tela.

Segundo o art. 47, V, da Lei nº 11.977/2009, é considerada zona especial de interesse social: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a

Ministério das Cidades, 2007, p. 103.

²⁵ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

²⁶ PAIVA, José Pedro Lamana. O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 6.

regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”²⁷.

Esse tipo de zoneamento também é previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 11.977/2009), sendo suas particularidades abordadas mais adiante.

Por seu turno, os assentamentos objeto dessa medida são conceituados pelo art. 47, VI, da lei em comento, como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (art. 47, VI)²⁸.

A demarcação urbanística dos arts. 56 a 60-A, da Lei nº 11.977/2009 consiste, por seu turno, no instrumento jurídico-administrativo pelo qual a regularização fundiária de interesse social poderá ser viabilizada aos assentamentos informais urbanos. Sua definição é dada pelo art. 47, III, da citada lei, *in verbis*:

[...] procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses²⁹.

Importante notar que a demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009 muito se assemelha ao procedimento estabelecido pela Lei nº 11.481/2007³⁰, que, no entanto, prevê a demarcação apenas aos imóveis públicos.

Observa-se que a Lei nº 11.977/2009 incorpora os progressos inaugurados pela Lei nº 11.481/2007 e os estende, ao prever a demarcação urbanística também aos imóveis particulares, além de possibilitar que outros legitimados³¹ promovam a regularização

²⁷ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

²⁸ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

²⁹ *Idem*.

³⁰ BRASIL. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007 – Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

³¹ Nada obstante importante distinguir que: “esses legitimados podem fazer o projeto de regularização fundiária e, após aprovação pelos órgãos competentes, solicitar o registro do parcelamento decorrente do processo. Contudo, somente o poder público pode fazer a demarcação urbanística e reconhecer a posse dos moradores por

fundiária (art. 50, I e II), como os seus beneficiários (individual ou coletivamente); bem como organizações interessadas no desenvolvimento urbano ou na regularização fundiária, como as cooperativas habitacionais, as associações de moradores, as fundações, as organizações sociais etc.

João Pedro Lamana Paiva explicita a concepção de demarcação urbanística aduzindo que: “tecnicamente, a demarcação urbanística, procedimento administrativo voltado para a regularização fundiária de interesse social, consiste na delimitação de uma área pública ou privada sobre a qual haja um assentamento consolidado”³².

Portanto, pertinente acrescentar como complemento, a definição de área urbana e assentamento consolidado.

Área urbana é “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica” (art. 47, I)³³. Logo, caberá ao município estabelecer critérios que distingam a zona urbana da zona rural.

Noutro giro, *assentamento consolidado* se refere à área urbana superior a cinquenta habitantes por hectare, com malha viária implantada, e contendo, pelo menos, dois dos equipamentos arrolados no art. 62³⁴ da lei sob exame. No mais, percebe-se que a concepção doutrinária de demarcação urbanística é adstrita à definição legal, uma vez que se trata de instituto ainda recente no ordenamento jurídico.

meio da legitimação de posse. Além disso, cabe ao poder público municipal aprovar o projeto de regularização fundiária (BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 13).

³² PAIVA, José Pedro. O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 9.

³³ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

³⁴ Idem.

1. PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Considerando que a propriedade tutelada pela ordem jurídica é a formal, estabelece-se a necessidade de se estudar, ainda que em linhas gerais, a propriedade imobiliária, bem como o direito registral imobiliário, para depois se pesquisar a melhor forma de se corrigir as irregularidades da propriedade informal.

Dessa maneira, estuda-se primeiro neste capítulo os principais modos de se exercer o direito de moradia ou o direito de propriedade sobre bens imóveis, para, depois de construído tal arcabouço teórico, analisar-se nos demais capítulos as distorções na rede fundiária brasileira, assim como as soluções constitucionais e infraconstitucionais criadas em virtude de tal demanda.

1.1. Aquisição da propriedade imóvel

A propriedade imóvel pode ser adquirida de três modos: através da usucapião, oriunda da posse do bem conforme o tempo e as condições legais; por meio da acessão, ocorrida em razão de transformação natural ou artificial do imóvel; ou em razão do registro do título, que é a forma mais comum de aquisição imobiliária.

1.1.1. Aquisição por usucapião

De ordinário, a doutrina classifica a usucapião como modo originário de aquisição da propriedade e de outros direitos reais, pelo decurso do tempo exigido em lei e conforme as condições legais.

Ressalva-se que os bens públicos, por disposição expressa da Constituição Federal³⁵ não podem ser usucapidos (arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único).

Observa-se que a referida vedação é feita em dois dispositivos de igual teor, de modo a não deixar dúvidas quanto à impossibilidade de se usucapir bens públicos.

³⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

O tipo de posse que origina todas as espécies de usucapião, denominada posse *ad usucapionem*, é a que se dá com continuidade, sem oposição e com o ânimo de proprietário (*animus domini*) pelo possuidor³⁶.

Quanto a esse ponto não há maiores discussões doutrinárias, já que esse tipo específico de posse é elementar à usucapião.

O *animus domini* exigido na posse *ad usucapionem* nada mais é senão o exercício da posse pelo possuidor como se proprietário fosse, de modo a excluir a posse do mero detentor (preposto do possuidor) ou daquele que a exercita em virtude de negócio jurídico realizado com o proprietário (locatário e comodatário, por exemplo)³⁷.

Quanto à continuidade, a lei permite a contagem de posses sucessivas, com o fito de se somar o tempo de posse necessário para a aquisição por usucapião (art. 1.243, do Código Civil).

Exige-se, contudo, que o antecessor tenha transferido voluntariamente a posse ao sucessor, tendo-se em vista que a ausência de acordo entre um e outro não configura a dita sucessão.³⁸

Repisa-se que, faltando qualquer das condições acima mencionadas, não incidirá a aquisição por usucapião, independentemente de sua modalidade.

1.1.2. Aquisição por acessão

A acessão como modo de aquisição da propriedade imóvel é disciplinada pelos arts. 1.248 a 1.259 do Código Civil, ocorrendo quando há um acréscimo ao imóvel do indivíduo, em aplicação ao princípio de que o acessório segue o principal.

Este instituto é considerado modo originário de aquisição da propriedade imóvel³⁹. Entende-se assim, considerando a inexistência de título de transmissão nessa espécie. Dessa forma, o dono do imóvel acedido passa imediatamente a ser titular da coisa acedente.

³⁶ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 99.

³⁷ BARROS, Ana Lúcia Porto de. *O Novo Código Civil comentado*. v. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002, p. 1166.

³⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v.5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 225.

³⁹ FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 330.

A acessão pode se dar por causas naturais, como na formação de ilhas, na aluvião, na avulsão e no álveo abandonado, ou por causas artificiais, como nas construções e nas plantações.

1.1.3. Aquisição por registro do título

Em razão da sua alta relevância no acervo dos direitos subjetivos tutelados pela ordem jurídica vigente, o direito de propriedade é cercado de certas formalidades.

O registro do título é o mecanismo formal mais comum de aquisição imobiliária na atualidade⁴⁰. O ideal é que a formalidade seja tal que se garanta máxima segurança à titulação da propriedade imóvel.

Nessa ordem, o contrato de compra e venda deve ser redigido em instrumento público, caso o seu objeto seja bem imóvel avaliado em valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo do país (art. 108, do Código Civil).

Nada obstante, a confecção da escritura pública para o contrato acima referido não opera ainda a transferência do imóvel.

Ainda que o adquirente pague a integralidade do preço do imóvel, não fará jus a sua aquisição se não proceder com o registro da escritura pública no Cartório de Registro de Imóveis⁴¹.

Determina o art. 1.245, § 1º, que apenas o registro do título translativo da propriedade no Registro de Imóveis opera a transferência dominial entre vivos. Por isso que, enquanto a escritura pública não for registrada, o alienante é considerado proprietário do imóvel, arcando com todos os encargos decorrentes de tal condição⁴². Da mesma forma, enquanto não se cancelar o registro, através de ação própria, o adquirente continuará sendo considerado proprietário do imóvel.

Os bens imóveis devem sempre estar sujeitos à circunscrição de um determinado Cartório de Registro de Imóveis, sendo que cada propriedade terá uma matrícula específica nesse Cartório, aberta quando do primeiro registro ocorrido na vigência da Lei nº

⁴⁰ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 96-97.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CódigoCivilivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 05 maio 2011.

⁴² Idem.

6.015/1973⁴³, que institui o sistema matricial em oposição ao regime de transcrição dantes vigente.

Os atos registrares estão expressamente previstos em lei, em rol taxativo.

Assim o oficial do registro de imóveis não poderá proceder com registros ou averbações cuja previsão não se assenta em norma legal⁴⁴.

Apresentada e prenotada a escritura pública, o oficial terá 30 dias para proceder com o seu registro na matrícula do imóvel. Frisa-se que a eficácia do registro retroage até a data da prenotação, conforme prescreve os arts. 1.246, do Código Civil.

Esse é o esboço do trajeto necessário à aquisição de imóvel mediante registro do título no registro de imóveis, sendo que os demais aspectos e princípios registrários serão melhor explanados à frente, em seção à parte, dada a extensão e relevância do tema para a presente pesquisa.

1.2. Perda da propriedade imóvel

Uma vez estudados os modos de aquisição da propriedade imobiliária, a análise da sua perda mostra-se relativamente simples. Deve-se saber, inicialmente, que o imóvel pode perder-se de forma absoluta ou relativa.

Há perda absoluta da propriedade imóvel quando o direito desaparece. Explica-se: perde-se totalmente o imóvel quando ninguém mais o titula. Assim, exemplifica Fábio Ulhoa Coelho⁴⁵, há perda absoluta do imóvel no caso de incêndio ou desabamento de um prédio.

Noutro giro, a perda relativa, como o próprio nome enuncia, é definida em relação a quem ela se opera.

⁴³ BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 – Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L6015.htm>>. Acesso em: 05 maio 2011.

⁴⁴ Sérgio Jacomino salienta que a norma legal a elencar os atos registráveis não é apenas o art. 167, da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), uma vez que “o elenco do art. 167 não é exaustivo, embora o sistema possa ser considerado taxativo. A taxatividade dos fatos inscritíveis não se subsume *tout court* ao sistema de *numerus clausus* dos direitos reais” (JACOMINO, Sérgio. *Registro da posse: a imissão provisória na posse e o Registro de Imóveis*. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 59). Tanto é assim que a perda da propriedade pela renúncia pode ser registrada (art. 1.275, II, do Código Civil), mesmo não estando enumerada dentre os atos registráveis listados pelo referido art. 167, da Lei de Registros Públicos (Idem). Por esse mesmo entendimento, conclui-se que não há óbice algum ao registro da imissão provisória da posse, conforme determina o § 4º, do art. 15, da Lei nº 3.365/1941, incluído pelo art. 74 da Lei nº 11.977/2009.

⁴⁵ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 112-113.

Dessa feita, há perda do imóvel para o alienante e aquisição para o adquirente, por exemplo. Na verdade, a perda relativa da propriedade imóvel consiste em simples transmissão dominial⁴⁶. Por isso, nas hipóteses de aquisição do imóvel, ocorre concomitantemente a sua perda.

As outras formas de perda da propriedade imobiliária são o abandono, a renúncia e a desapropriação.

Quando o proprietário se manifesta no sentido de desfazer-se do imóvel, caracteriza-se, em regra, o abandono (art. 1.275, III). Nesses termos, basta que o proprietário tenha certa conduta a deixar claro o seu intento de abandonar o imóvel. Destarte, se o dono da propriedade imobiliária deixa de empregá-la para qualquer fim ou venha a cessar os atos de conservação do bem, haverá de se concluir pelo seu abandono.

Por conseguinte, passados três anos de abandono, o Município (ou Distrito Federal) onde esteja localizado o imóvel o arrecadará como bem vago, caso se trate de imóvel urbano e, se rural, a arrecadação será feita pela União (art. 1.276).

De outra feita, poderá haver perda do imóvel por abandono quando o seu dono o abandona em benefício do credor hipotecário, nos termos do art. 1.479 do Código Civil.

Diferentemente do abandono, a renúncia implica em verdadeiro negócio jurídico praticado pelo proprietário, exigindo, pois, expressa declaração de vontade. A renúncia pode desembocar em meio de transferir a propriedade a outrem, ou apenas tornar o imóvel “coisa de ninguém” (*res nullius*)⁴⁷.

A desapropriação, ao contrário das demais formas de perda da propriedade, é objeto do Direito Administrativo. Ela consiste em:

[...] procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro salvo os casos que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, III) ou da dívida agrária (art. 184)⁴⁸.

Por essa forma, a desapropriação se diferencia de todos os outros modos de perda da propriedade, uma vez que se manifesta como instituto de direito público, verdadeiro

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 114.

⁴⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 816.

instrumento da Administração Pública na consecução dos seus fins, e não como instituto de direito privado, como nos casos perustrados acima.

1.3. Empreendimentos imobiliários

Nesta seção serão vistos os empreendimentos imobiliários mais utilizados na atualidade e com maior pertinência ao objeto deste trabalho.

Vê-se que a exploração capitalista de imóveis, desde muito⁴⁹, é feita de modo maciço por vários empreendimentos imobiliários de grande repercussão para o cenário urbano, razão pela qual se explica a inclusão de tal assunto no quadro teórico da presente monografia.

O lucro com imóveis pode advir de atividade rendeira ou empresarial.

Na exploração rendeira o proprietário lucra com os frutos do aluguel, ao passo que na exploração empresarial o imóvel entra como insumo de atividade empresarial⁵⁰.

O imóvel como insumo de atividade econômica pode ainda ser utilizado de duas formas: como elemento do estabelecimento da empresa ou como objeto do empreendimento.

Como exemplo do primeiro caso pode-se citar a fazenda para o produtor rural, o imóvel da loja para o comerciante, ou o imóvel sede da fábrica para o industrial. No segundo caso, objetiva-se o lucro com a revenda do imóvel.

Para se lucrar com a venda de imóveis, é necessário, obviamente, que alguma valorização ocorra após a sua compra. Essa valorização pode decorrer da urbanização, da industrialização ou do próprio mercado imobiliário⁵¹. Em tal situação, o investimento imobiliário é de caráter meramente especulativo, posto que o proprietário nada acrescenta ao bem. De outra forma, a valorização do imóvel pode decorrer da sua transformação física a agregar-lhe utilidade econômica.

⁴⁹ Vê-se que, já a partir dos anos 30, investia-se no ramo imobiliário, como modo de converter o capital industrial em capital mercantil (CATANI, Afrânio Mendes. *O que é capitalismo?* 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 116/117). A partir dos anos 70, há também um grande estímulo à construção civil, embora o crédito imobiliário promovido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNH) atingisse apenas as classes média e alta (AZEVEDO, Sérgio de, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de *apud* FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 7).

⁵⁰ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 114-115.

⁵¹ Idem, p. 115.

Sendo assim, pode-se dizer que “empreendimentos imobiliários são os que agregam valor ao imóvel, mediante sua transformação física, tais como loteamento, construção de edifícios, reforma etc”⁵².

Nessa baliza, expõe-se, em linhas gerais, os dispositivos legais que dão suporte aos empreendimentos imobiliários mais comuns, tais como o loteamento e a incorporação.

1.3.1. Loteamento

O loteamento é um dos modos de parcelamento urbano. A Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) dá a sua disciplina, juntamente com a do desmembramento, outra espécie de parcelamento do solo urbano. Loteamento é a subdivisão da gleba em lotes, com a abertura da malha viária em seu entorno. Para lotear, o empresário adquire extenso terreno, de preferência em locais de expansão urbana, para dividi-lo em lotes ⁵³.

Algumas partes da gleba se tornarão bens de domínio público, como as vias do sistema de circulação e as praças.

Nesse ponto o loteamento se distingue do condomínio fechado, já que nestes toda a área, inclusive as áreas comuns e o sistema viário, permanece como propriedade privada⁵⁴.

A regularidade do parcelamento depende da observância às normas federais e da aprovação municipal, conforme determina o art. 53, da Lei nº 6.766/1979.

Com a aprovação do projeto, passa-se ao registro do loteamento no registro de imóveis.

O oficial do registro de imóveis deverá conferir a regularidade imobiliária do regulamento, certificando-se, por exemplo, do pagamento dos tributos incidentes. Como assinala João Baptista Galhardo, “a existência de débitos relativos a tributos federais, estaduais ou municipais incidentes sobre o imóvel *impede o registro do loteamento ou desmembramento*” ⁵⁵.

⁵² Ibidem.

⁵³ O desmembramento, por outro lado, segundo o art. 2º, §2º, da Lei nº 6.766/1979, é “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou aplicação dos já existentes” (BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011).

⁵⁴ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115/117.

⁵⁵ GALHARDO, João Baptista. *O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre: IRIB – S.A. Fabris, 2004, p. 57.

Destarte, deverá o oficial exigir a certidão negativa de cada tributo referente ao imóvel.

Porém, não impede o registro do loteamento “a existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração” (art. 18, § 2º, da Lei nº 6.766/1979)⁵⁶, caso o requerente comprove que tais óbices não lesionarão os adquirentes dos lotes.

Uma vez registrado o loteamento no Registro de Imóveis, fica autorizada a venda dos lotes.

Segundo o art. 50 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a venda de lotes pelo empresário em loteamento não regularizado constitui crime, autorizando a suspensão do pagamento das prestações pelos adquirentes (art. 38) até que a situação se regularize.

Enfim, nota-se das normas acima que há significativo interesse público na normatização do parcelamento do solo urbano, porquanto a lei delimita especialmente as suas possibilidades e vedações.

1.3.2. Incorporação

Através da incorporação de imóveis, organiza-se a edificação de unidades autônomas.

Constitui-se este empreendimento imobiliário como “atividade econômica de organização da construção de edificações compostas por unidades autônomas”⁵⁷

A incorporação pode ser de caráter residencial ou comercial.

Assim que incorporados, os imóveis serão vendidos em unidades autônomas, que se tornarão lojas, apartamentos, escritórios etc⁵⁸.

Geralmente, as unidades autônomas são vendidas já na planta. Dessa forma, o incorporador poupa financiamentos, pois passará a receber o capital das próprias prestações pagas pelos adquirentes.

Evidente também que, nesse caso, o risco do empreendimento acaba se transferindo ao consumidor. É por isso que a Lei nº 4.591/1964 dispõe de instrumentos diversos para preservar os interesses do particular (consumidor) que investe nessas espécies de construção,

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

⁵⁷ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 117.

⁵⁸ Idem, p. 118.

como a instituição do regime fiduciário, pelo qual o terreno e as acessões separam-se do patrimônio do incorporador, de modo que os consumidores ficam protegidos de sua eventual falência⁵⁹.

Para o início e a consecução de tal empreendimento, é indispensável a figura do incorporador, que deverá ser:

- a) o proprietário do terreno, o promitente comprador, o cessionário deste ou promitente cessionário com título que satisfaça os requisitos da alínea a do artigo 32;
- b) o construtor (Decretos nos 23.569, de 11-12-1933, e 3.995, de 31-12-1941, e Decreto-Lei no 8.620, de 10-1-1946) ou corretor de imóveis (Lei no 4.116, de 27-8-1962) (art. 31 da Lei nº 4.591/1964)⁶⁰.

Assim como no loteamento exige-se aprovação pelo Poder Público e publicidade dos atos, na incorporação exige-se aprovação do projeto de construção pela Prefeitura, e seu arquivamento no Registro de Imóveis.

Além do projeto de construção, o incorporador deverá registrar no Cartório de Registro de Imóveis: “o cálculo das áreas da edificação, discriminando a global (dimensão de todo o edifício) a comum (partes destinadas ao uso de todos os futuros condôminos, como entrada da garagem, portaria, salão de festas etc.) e a privativa (de cada unidade autônoma)”⁶¹. Além desses documentos, o incorporador deverá registrar também os documentos prescritos no art. 32 da lei em comento, permitindo-se assim a sua venda.

Terminada a obra, será ainda necessária a licença de ocupação a ser concedida pela Prefeitura, tradicionalmente chamada de “habite-se”⁶². Anota-se, portanto, que é a partir desta que se averbará a construção no Registro de Imóveis e se abrirá as matrículas de cada unidade autônoma.

1.4. Registro Público de Imóveis

Dedica-se uma seção especial ao registro de imóveis, considerando sua relevância para as relações jurídicas a envolverem a propriedade imobiliária. Abstrai-se dos assuntos

⁵⁹ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 119-120.

⁶⁰ BRASIL. Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964 – Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4591.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2011

⁶¹ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 118.

⁶² Idem, p. 119.

vislumbrados acima, que a lei determina significativa participação do registro de imóveis nos negócios imobiliários. Dessa forma, impõe-se conhecer os principais fundamentos a ampararem a atuação desse serviço.

Com esquete em Chaves de Faria e Nelson Rosenvald, é de se considerar que:

[...] a publicidade registral é um dos instrumentos mais eficazes de consecução de segurança jurídica e confiança em um direito de propriedade que, simultaneamente atenda às expectativas do proprietário quanto à apropriação e conservação de bens, deferindo ainda ampla proteção à comunidade de não-proprietários. O registro imobiliário é o guardião jurídico da propriedade privada e, por conseguinte, das liberdades civis, desenvolvendo uma atividade instrumental direcionada ao respaldo do princípio da segurança jurídica. Afinal, apenas um direito de propriedade bem definido e seguro é capaz de atrair recursos e gerar bem-estar social. Quanto mais eficiente o sistema registral, mais ampla se faz a circulação de riquezas e crescimento econômico do Estado ⁶³.

Dessa maneira, infere-se que o registro público de imóveis presta função de grande relevo para sociedade, considerando que seus atos, dotados de publicidade, autenticidade e eficácia, promovem a segurança jurídica cada vez mais necessária nas relações jurídicas hodiernas.

O sistema registral brasileiro, quanto à constituição ou declaração de direitos, pode ser classificado como misto, uma vez que seus atos são aptos tanto a constituir direitos (nos atos de transmissão *inter vivos* e na oneração), quanto a declarar direitos (nas aquisições originárias e na *causa mortis*) – embora de um modo mais amplo possa-se dizer que os atos registrais têm também o condão de modificar ou extinguir direitos, conforme a situação que se apresentar ⁶⁴. Dessa maneira, enquanto no primeiro caso o registro se impõe como próprio pressuposto do direito, no segundo ele se faz necessário para o fim de dar publicidade àquele.

No que se refere ao arquivamento de documentos, o registro de imóveis brasileiro é misto, na medida em que estes se submetem ora ao sistema transcritivo, ora ao sistema inscritivo. Exemplificando, os contratos de locação e as cédulas de crédito são transcritos na

⁶³ FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 262-263.

⁶⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. A importância da atividade cartorial para a efetividade da regularização fundiária dos assentamentos de interesse social. Portal Lamana Paiva. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.lama.napaiva.com.br%2Fbanco_arquivos%2Fministerio_das_cidades.pdf&ei=rgjgTZ-vB8i3tfgxz5SNCg&usq=AFQjCNEsuVOsO4iIcei2Ihs9EkyVrPk7kw&sig2=IKhnW4n7NOB2n-RjW6XsgA>. Acesso em 25 abr. 2011.

íntegra, enquanto a doação, a adjudicação ou a dação em pagamento se registram por extrato⁶⁵.

Já no que tange à organização dos livros, o registro público de imóveis pátrio adota, desde a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), o sistema real, substituindo o sistema pessoal dantes vigente.

O sistema antigo levava em conta a organização dos documentos pela sua ordem de apresentação ou conforme o nome dos titulares dos direitos registrados. O sistema real, de outra forma, organiza-se pela utilização de uma folha individual para cada imóvel⁶⁶. Assim, pelo sistema atual cada imóvel deverá ter sua matrícula, que será aberta desde o primeiro registro ocorrido após a vigência da Lei nº 6.015/1973. Esta consiste na:

[...] primeira inscrição da propriedade do imóvel; por isto, é realizada justamente ao tempo do primeiro registro. Espécie de certidão de nascimento do direito de propriedade. Nasceu em nosso país com a Lei nº 6.015/73 (LRP), como tentativa de estabelecer um sistema de cadastro semelhante ao germânico. Particulariza a propriedade imobiliária, caracterizando-a e confrontando-a pela especificação do imóvel com todos os seus atributos. Ela terá permanência indefinida, pois é local em que serão lançados todos os registros e averbações que forem realizados no mesmo imóvel⁶⁷.

Dessa feita, através do fólio real, consistente na base matricial acima aludida, prima-se pela escoreita individuação do bem, sem, contudo, olvidar-se da qualificação dos titulares, conforme estabelecem os art. 176 e 220, da Lei de Registros Públicos, quando exigem a inscrição dos dados das pessoas envolvidas com o registro do título.

Outrossim, necessário constar que a atividade do registrador se distingue da atividade do notário. Este atua recebendo a vontade das partes com imparcialidade, bem como provando os negócios jurídicos. Aquele, diversamente, age como julgador dos títulos que lhe são apresentados⁶⁸, na medida em que os qualifica e decide sobre sua admissão ou não ao registro público.

⁶⁵ ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 1-2.

⁶⁶ *Idem*, p. 2-3.

⁶⁷ FÁRIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 270-271.

⁶⁸ PAIVA, João Pedro Lamana. A importância da atividade cartorial para a efetividade da regularização fundiária dos assentamentos de interesse social. Portal Lamana Paiva. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.lamanaipaiva.com.br%2Fbanco_arquivos%2Fministerio_das_cidades.pdf&ei=rgjgTZ-vB8i3tgfxz5SNCg&usg=AFQjCNEsuVOsO4iIcei2Ihs9EkyVrPk7kw&sig2=IKhnW4n7NOB2n-RjW6XsgA>. Acesso em 25 abr. 2011.

Nota-se, igualmente, que além da atividade qualificadora, o registrador também atua como fiscalizador anômalo, uma vez que a lei lhe incumbe a tarefa de conferir o recolhimento de tributos ⁶⁹, conforme determina o art. 289 da Lei de Registros Públicos.

Quanto aos princípios do registro de imóveis, tece-se a seguir algumas considerações sobre os princípios da continuidade, da especialidade, da prioridade, da presunção (eficácia), da legalidade e da publicidade.

O princípio da continuidade, na lição de Afrânio de Carvalho:

[...] quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidades à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência de imóvel no patrimônio de transferente. Ao exigir que cada inscrição encontre sua procedência em outra anterior, que assegure a legitimidade da transmissão ou da oneração do direito, acaba por transformá-la no elo de uma corrente ininterrupta de assentos, cada um dos quais se liga ao seu antecedente, como o seu subsequente a ele se ligará posteriormente. Graças a isso o Registro de Imóveis inspira confiança ao público. O encadeamento de titularidades, em que se apóia a confiança do público, recebe o nome de princípio de continuidade ⁷⁰.

Dessa forma, apenas aquele que estiver referido no registro como titular da propriedade imobiliária, pode transferi-la ou onerá-la. A Lei de Registros Públicos menciona expressamente tal princípio em seus arts. 195 e 237, nos quais se tem uma descrição clara dos seus efeitos.

O princípio da especialidade pode ser entendido nos seguintes termos:

A determinação de um imóvel, corpo físico, unitário e atual, em ordem a sua matriculação, é o que se entende sob a denominação especialidade objetiva. Determinar essa substância corpórea individua é identificá-la por algumas das categorias ou predicamentos que nos dizem qual é o modo de ser da substância. Em particular, o que se faz com determinar um imóvel é responder a estas indagações: qual é o seu tamanho? qual é sua figura? onde se localiza? Em outros termos: quais são sua quantidade, sua qualidade e seu lugar? ⁷¹

Nessa mesma linha, a especialidade aparece na determinação de se inscrever os dados do transmitente, do devedor, do adquirente, do credor, e da pessoa jurídica envolvida na

⁶⁹ ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 75.

⁷⁰ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. 4 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 253.

⁷¹ DIP, Ricardo *apud* ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 66.

transmissão ou oneração imobiliária⁷². É posse motivo que o art. 176 da Lei de Registros Públicos pode ser indicado como a manifestação mais explícita do princípio comentado acima, visto que prescreve a forma de individualização do imóvel e das pessoas a ele relacionadas.

O *princípio da prioridade* implica no preceito de que “num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se gradam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento”⁷³. Destarte, o Livro Protocolo (art. 175, da Lei nº 6.015/1973) exerce papel preponderante no cumprimento dessa norma, uma vez que nele se exterioriza a ordem de prenotação. Assim, havendo, por exemplo, apresentação a registro de duas escrituras sobre um mesmo imóvel, será registrada aquela que foi prenotada com precedência sobre a outra.

O *princípio da presunção* estabelece o grau de eficácia do registro, no que se refere à força probante dos direitos inscritos. Vigem no Brasil a presunção relativa do registro (*juris tantum*), na medida em que o registro é válido até que a parte adversa prove o contrário⁷⁴. Dessa forma, a presunção é utilizada para os fins de inversão probatória, considerando que a parte contrária é que deverá provar eventual irregularidade no direito inscrito.

O *princípio da legalidade* impõe a qualificação do registro pelo registrador conforme a lei⁷⁵. Com isso preserva-se a correspondência do registro público com a realidade legal, não se convalidando as irregularidades do negócio jurídico ou do título a partir da inscrição.

Sílvio de Salvo Venosa lista ainda três princípios do registro de imóveis, referentes à atuação dos oficiais de registro: os princípios da publicidade, da conservação e da responsabilidade. Pelo *princípio da publicidade*, os oficiais devem disponibilizar seus assentos a qualquer interessado, de modo a garantir a oponibilidade *erga omnes* dos direitos inscritos. Pelo *princípio da conservação*, o acervo imobiliário constitui um arquivo permanente. E pelo *princípio da responsabilidade*, os oficiais respondem pelos danos que causarem, culposa ou dolosamente⁷⁶.

⁷² ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 67.

⁷³ CARVALHO, Afrânio de *apud* ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 62-63.

⁷⁴ ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 69-70.

⁷⁵ *Idem*, p. 73/74.

⁷⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v.5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 239.

Percebe-se, portanto, o registro de imóveis não funciona de modo automático, com mera conformação dos títulos à inscrição, antes, a atuação do registrador é fundamental para imprimir as determinações legais à instrumentalização desse serviço.

2. ASSENTAMENTOS INFORMAIS URBANOS E POLÍTICA URBANA

Antes de se chegar ao estudo da regularização fundiária de interesse social e da demarcação urbanística, compete expor neste capítulo, ainda que em linhas gerais, quais problemas se encontram no cerne da questão fundiária, tanto como meio de se revelar o contexto da medida apresentada, quanto como forma de direcioná-la às dificuldades atualmente enfrentadas. Como bem salienta Venosa:

Sem dúvida, embora a propriedade móvel continue a ter sua relevância, a questão da propriedade imóvel, a moradia e o uso adequado da terra passam a ser a grande, senão a maior questão do século XX, agravada nesse início de século XXI pelo crescimento populacional e empobrecimento geral das nações. Este novo século terá sem dúvida, como desafio, situar devidamente a utilização social da propriedade ⁷⁷.

Nessa linha, deve-se saber quais fatores desencadearam o atual caos urbano brasileiro – principalmente no tocante a sua dimensão jurídica – e como estes devem ser encarados presentemente, em face da política urbana traçada na lei e em relação à hipótese indicada para o trabalho monográfico.

2.1. Surgimento e contexto atual dos assentamentos informais urbanos

Impossível falar de assentamentos informais urbanos sem citar o processo de urbanização desenvolvido no país. Observa-se que este é um fenômeno multifacetado, mas se pode perceber, de modo nítido, a implicância social e jurídica de tal advento, o que evidentemente se mostra pertinente ao objeto desta pesquisa.

Sabe-se que do ano de 1900 ao ano 2000 o Brasil rural transformou-se no Brasil urbano. É fato, no início do século XX, 91% da população brasileira pertencia à zona rural, e, já no fim desse século, 81% dos brasileiros vêm a viver na zona urbana ⁷⁸.

Os efeitos do êxodo rural são conhecidos. Porém, ao contrário do que comumente se afirma, a ocupação urbana caótica não resulta de uma completa falta de planejamento.

⁷⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v.5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 23.

⁷⁸ CARVALHO, Celso Santos...et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 102-103.

Contrariamente, tal desordem decorre de uma articulação político-econômica engendrada pelas classes dominantes, visando a acumulação de capital a expensas da exclusão sócio-territorial dos mais pobres ⁷⁹.

Com efeito, a indústria e o mercado imobiliário configuraram o espaço urbano deste país, contando com o fundamental apoio do Estado, numa “associação” que sempre visou, obviamente, a capitalização, com o que se acabou definindo a habitação dos pobres nas zonas periféricas.

Nota-se que a partir dos anos 30 se inicia a marcha definitiva do Brasil rumo à urbanização. Marcha propulsão pela industrialização⁸⁰ cujas vicissitudes ditaram o feitio das políticas urbanas aplicadas desde então.

Vê-se que o Estado se desincumbiu de gerenciar o crescimento industrial, intervindo de forma direta na economia, uma vez que as forças produtivas lhe exigiam:

[...] 1) garantir forte proteção contra as importações concorrentes; 2) impedir o fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores (que poderia surgir com um sindicalismo independente); e 3) realizar investimentos em infra-estrutura, assegurando economias externas baratas ao capital industrial. Quer dizer, um tipo de ação político-econômica inteiramente solidário a um esquema privado de acumulação que respousava em bases técnicas ainda estreitas⁸¹.

Intervenções como essa, evidentemente, fortaleceriam os grupos industriais brasileiros, mesmo que estes tenham iniciado sua evolução de modo retardatário, em comparação às demais economias capitalistas do mundo.

Nesse contexto se inseria, por exemplo, a conhecida retirada de vultoso excedente de café do comércio internacional, para acumulação até o ano de 1937, a fim de ampliar-se a indústria leve de bens de produção ⁸².

Claro que a atuação do Estado na economia não se restringiu a medidas desse jaez. Havia outros interesses em jogo, como o das ainda muito influentes oligarquias agrícolas, que

⁷⁹ ROLNIK, Raquel *apud* CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 66.

⁸⁰ Industrialização chamada de retardatária e restringida. Retardatária porque se deu após a consolidação do capitalismo monopolista mundial. E restringida porque não havia recursos técnicos e financeiros para a implantação da indústria de bens de produção, que concederia a necessária autonomia ao desenvolvimento industrial (CATANI, Afrânio Mendes. *O que é capitalismo?* 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 105/114).

⁸¹ CATANI, Afrânio Mendes. *O que é capitalismo?* 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. p. 117.

⁸² Idem, p. 114.

com sua interferência mantinham a composição concentrada de terras⁸³. Assim, fácil inferir que a praticamente ineficaz reforma agrária e a precariedade do trabalho rural compuseram o outro movimento a causar a concentração populacional nas zonas urbanas.

Destarte, o campo passou a ter duas principais funções: produzir alimentos (para exportação e para a população urbana), e fornecer mão-de-obra a baixo custo para as atividades urbanas⁸⁴.

Percebe-se que tudo isso contribuía para a industrialização, para a urbanização, bem como para a construção das desigualdades no meio urbano.

Logicamente, a migração para as cidades era favorável ao capital produtivo que nelas se concentrou, uma vez que o denominado *exército industrial de reserva*⁸⁵, formado pelo excesso de contingente de trabalhadores, barateava os custos da força de trabalho.

Paralelo a tais acontecimentos, o governo buscava apaziguar os menos favorecidos com medidas paternalistas.

Disso advém: a menção (quicá simbólica) da função social da propriedade na Constituição Federal de 1934, a edição de outras leis a versarem sobre o desenvolvimento urbano⁸⁶, bem como a promoção da política populista. Certamente, o Governo não podia adotar uma atitude permanentemente opressora

Edésio Fernandes fala a respeito: “tendo de fazer concessões especialmente no que toca a manutenção da estrutura concentrada da terra, o Estado não podia ser intensamente repressor, em particular no que tocava aos trabalhadores - daí a adoção do populismo”⁸⁷.

De qualquer forma, mostra-se inequívoca a função do Estado na elaboração de uma estrutura político-econômica que fosse o arcabouço das novas relações de produção.

Entretanto, ao concentrar suas ações em tal desiderato, o Estado largou o espaço urbano ao alvedrio da estrutura econômica, que era (e é) inerentemente segregadora⁸⁸.

⁸³ FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 18.

⁸⁴ STROZAKE, Jovelino José *apud* CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 64.

⁸⁵ Segundo Afrânio Mendes Catani, *exército industrial de reserva* é o termo utilizado por Marx para definir a fração de operários desempregados, que constituem a “reserva” da indústria. Quando o ciclo econômico é satisfatório os trabalhadores são tirados da reserva para vender sua força de trabalho. Entretanto, nos períodos de crise e estagnação aquelas fileiras engrossam. Outra implicação desse “exército” é o barateamento da força de trabalho, uma vez que a oferta passa a ser maior do que a demanda (CATANI, Afrânio Mendes. *O que é capitalismo?* 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 114).

⁸⁶ FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 19.

⁸⁷ Idem.

A situação veio a se intensificar com o golpe militar de 1964, ocasião na qual o Estado aumentou sobremaneira a exploração sobre o excedente social⁸⁹, o que novamente se refletiu no cenário urbanístico, agravando-o. A diferença era que nesse momento, não só o espaço urbano dos pobres na cidade, mas também as manifestações políticas eram reprimidas.

A partir dos anos 70, o Estado já não se atém a intermediar o crescimento industrial e a urbanização, ele passa a interferir de modo direto na cidade, mas por um viés tonicamente empresarial. Prova disso, consoante Azevedo e Andrade⁹⁰, era a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) – criado pela Lei 4.380/1964 – que estimulou a construção civil apenas para as classes média e alta, uma vez que a maior parte da população não era capaz de suportar as elevadas taxas de juros.

Como se vê, a conjuntura criada pelas políticas sócio-econômicas e urbanísticas criou um processo de progressiva exclusão e desigualdade social, formatando continuamente outra cidade, na qual a informalidade da ocupação urbana veio se tornando regra e não exceção.

Ellade Imperato e Nelson Saule Júnior acrescentam que:

[...] de fato, a grande maioria das cidades brasileiras conheceu, durante o século xx, o aumento populacional que se deu na informalidade da moradia. Ou seja, a população assentou-se em glebas de terra, cujo parcelamento não era implantado de acordo com as normas jurídicas vigentes e construiu suas moradias pela autoconstrução⁹¹.

Conseqüentemente, nota-se que a irregularidade fundiária assumiu vários aspectos, manifestando-se desde a inobservância de normas técnicas até uma profunda exclusão econômica dos que foram se inserindo em tal realidade.

De acordo com Ermínia Maricato, a partir dos anos 80 o contexto era este:

[...] aumento da desigualdade, do desemprego e da informalidade. A redução dos investimentos em políticas públicas ao mesmo tempo em que o país mantinha uma crescente taxa de urbanização acarretou um aprofundamento inédito de problemas urbanos. A violência urbana e o aumento progressivo da taxa de homicídios, as crianças abandonadas nas ruas, o aumento da população moradora de favelas, o

⁸⁸ CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 65.

⁸⁹ FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 20.

⁹⁰ AZEVEDO, Sérgio de, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de *apud* FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 10.

⁹¹ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 102-103.

aumento das viagens a pé e diminuição dos usuários de transporte coletivo demonstram os desafios para superar a pobreza urbana⁹².

As circunstâncias acima citadas se mantiveram e se elevaram, de modo que, hodiernamente, o caos urbano é desmedido. São 12,7 milhões⁹³ de famílias brasileiras de baixa-renda vivendo na irregularidade fundiária.

Percebe-se na atualidade que:

Um número cada vez maior de pessoas se vê obrigado a descumprir a lei para ter um lugar nas cidades, vivendo sem segurança jurídica da posse, em condições precárias ou mesmo insalubres e perigosas, geralmente em áreas periféricas ou em áreas centrais desprovidas de infra-estrutura urbana adequada. Diversos dados, de fontes distintas, revelam que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e produção da moradia, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão vivendo ilegalmente. Tais índices chegam a 80% em alguns casos. No Brasil, dados recentes dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro revelam que pelo menos 50% da população desses municípios vivem ilegalmente⁹⁴.

Impende salientar, outrossim, que a informalidade na ocupação urbana não é fato adstrito às grandes cidades. Pela pesquisa Perfil Municipal revelou-se que em praticamente 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes há assentamentos irregulares. Nas cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes a proporção é de 80%. Mesmo em pequenos municípios (com menos de 20 mil habitantes), em no mínimo 30% dos casos constata-se a existência de assentamentos informais⁹⁵.

Observa-se, portanto, que não se trata de um problema de metrópoles, mas de desenvolvimento urbano nacional.

Milton Santos discorre sobre o assunto, complementando que:

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciações, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação

⁹² MARICATO, Ermínia *apud* CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 66.

⁹³ CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 67.

⁹⁴ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 35.

⁹⁵ ROLNIK, Raquel Rolnik...et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, p. 8.

e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século (XX), mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das conseqüências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais ⁹⁶.

Como se vê, o quadro é grave e demanda, desde muito tempo, providências urgentes do Poder Público. No caso, o problema compreende uma série de implicações afetas ao direito à sociologia, à economia, à arquitetura, e até mesmo à antropologia ⁹⁷. Todavia, o que interessa para o presente estudo é a dimensão jurídica da questão, haja vista que:

Longe de ser neutra ou simplesmente determinada pelo processo sócio-econômico, ou um mero elemento repressivo da super-estrutura estatal, a legislação urbana desempenha funções importantes tanto na produção como na estruturação do espaço social brasileiro, assim como na configuração das condições da vida cotidiana no país. ⁹⁸

Por essa razão, impende pesquisar os instrumentos que a lei dispõe para a solução do problema urbano ora acusado, afunilando-se essa abordagem até se atingir o objeto de pesquisa desta monografia.

2.2. Política urbana no ordenamento jurídico

Considerando a importância do Direito para o problema apontado, sobreleva notar que no ordenamento jurídico pátrio há uma vasta legislação urbana a demandar sistematização e aplicação, no sentido de se cobrir o imenso hiato existente entre o ideal lastreado na lei e a realidade caótica dos assentamentos irregulares urbanos.

⁹⁶ JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, 2007, São Luís. *Política urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2007, p. 3.

⁹⁷ FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 203/232.

⁹⁸ *Ibidem*

2.2.1. Constituição Federal

Nessa ordem, é de se observar que a partir da ordem constitucional vigente já se encontram os fundamentos da regularização fundiária.

Isso a começar pelos “objetivos fundamentais” enunciados no art. 3º da Constituição Federal⁹⁹. Pode-se extrair de tais preceitos os pressupostos básicos para um processo de urbanização mais justo e democrático.

Deve-se destacar que o dispositivo acima referido claramente “sinaliza para a importância da reorganização das cidades, pela conquista do indispensável equilíbrio de forças, com respeito a todos e em especial às classes mais carentes e desprotegidas”¹⁰⁰. Dessa arte, tem-se na Constituição de 1988 os primeiros alicerces necessários ao embasamento jurídico do tema em testilha.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, determina ser garantido o direito de propriedade (XXII), e logo em seguida (XXIII) prescreve que a propriedade deve atender a sua função social.

Conforme examinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, “ao lado dos direitos assegurados ao proprietário, o ordenamento constitucional impõe a ele deveres essencialmente sintetizáveis como dever de uso adequado da propriedade”¹⁰¹ – máxime quanto a sua exploração econômica, deve-se ressaltar. Tal comando, reiterado nos princípios da ordem econômica nacional (art. 170, III, da Constituição), é complementado ainda pelos preceitos constitucionais relativos à política urbana, expressos nos arts. 182 e 183.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 26 elevou o direito de moradia à condição de direito constitucional, de onde Chaves de Faria e Rosenvald argumentam que:

Em verdade, tutela-se a posse como direito especial, pela própria relevância do direito de possuir, em atenção à superior previsão constitucional do direito social primário à moradia (art. 6º da CF – EC nº 26/01), e o acesso aos bens vitais mínimos hábeis a conceder dignidade à pessoa humana (art. 1º, III, da CF). A oponibilidade

⁹⁹ Preceitua o dispositivo: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao3%20A7ao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011).

¹⁰⁰ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 144.

¹⁰¹ PAULO, Vicente; MARCELO, Alexandrino. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 131-133.

erga omnes da posse não deriva da condição de direito real patrimonial, mas do atributo extrapatrimonial da proteção da moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar¹⁰².

Portanto, conclui-se que o ordenamento jurídico deve proteger a posse não apenas como mera extensão da propriedade, mas também como direito especial que representa, com alcance extrapatrimonial a possibilitar o exercício do direito de moradia.

Para assegurar a consecução desses princípios, a Constituição Federal foi além, e não e deteve na estipulação principiológica, antes traçou, nos citados arts. 182 e 183 (Da Política Urbana), a maneira pela qual o município deve organizar o desenvolvimento urbano, em atendimento a todas as funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar dos cidadãos.

Quanto à competência para se legislar sobre política urbana, a Constituição Federal, em seu art. 21, XX, estabelece que compete à União estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano. No art. 24, I, estabelece a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico. Ao passo que no art. 30, I, determina que compete aos municípios legislar sobre questões de interesse local, bem como “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (VIII)¹⁰³.

No que tange à competência da União, vê-se que esta já dispõe de relevante instrumento normativo sobre política urbana, que é o Estatuto da Cidade.

2.2.2. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Com substrato especificado nos parágrafos anteriores, a Lei nº 10.257/2001 prevê os meios de execução das diretrizes de desenvolvimento urbano nacional. Figura dentre eles a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”

¹⁰² FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 52.

¹⁰³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

(art. 2º, XIV)¹⁰⁴. Igualmente, a regularização fundiária aparece no art. 4º, V, *q*, da aludida lei como instrumento jurídico e político para a execução de política urbana.

No geral, anota-se que “essa lei prevê algumas formas de intervenção dos municípios na propriedade privada, visando a assegurar uma ocupação e exploração racional do solo e construções urbanas, de modo que a propriedade urbana possa cumprir sua função social”¹⁰⁵.

Vê-se que não é de pequena monta o papel do Estatuto da Cidade na criação de políticas urbanas, uma vez que neste se desenha o esboço a ser seguido pelas cidades na administração do seu desenvolvimento, oferecendo amplo acervo de instrumentos jurídicos e políticos ao Poder Público municipal, que poderá optar por aqueles que mais se adéqüem às peculiaridades locais.

Nesse sentido, pode-se dizer que:

[...] disciplinado e instituindo o plano geral para a criação e implantação da política urbana, cumprindo seu mister de fixar modelos gerais, o Estatuto da Cidade disponibiliza o instrumental jurídico necessário para a busca ou para a conquista de cidades melhor organizadas¹⁰⁶.

No tocante à regularização fundiária, é forçoso apor que, embora haja discricionariedade do Município na escolha dos instrumentos, não há possibilidade de escolha entre realizar ou não a referida regularização.

Isso porque, a discricionariedade do administrador municipal quanto à regularização fundiária: “refere-se à sua extensão e forma, não estando ao alvedrio do administrador promover ou não a reorganização das cidades. Sua liberdade de escolha ou de opção limita-se à maneira ou forma como deve ser efetivada.”¹⁰⁷. Ademais, tal quesito tem importância prioritária dentre os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, razão pela qual sua observância é cogente pelos poderes públicos municipais.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁰⁵ PAULO, Vicente; MARCELO, Alexandrino. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 734.

¹⁰⁶ SALLES, Venício Antônio de. *Regularização fundiária – questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 148.

¹⁰⁷ Idem.

2.2.2.1. Plano diretor

Não obstante a necessidade de se observar o Estatuto da Cidade nas políticas públicas urbanas, ressalva-se que a implementação prática das diretrizes ali fixadas será viabilizada diretamente pelo plano diretor.

Este é o instrumento normativo municipal apto a esquematizar a cidade em suas necessidades e capacidades concretas, prevendo os caminhos a serem traçados na sua ocupação¹⁰⁸.

Determina o art. 182, §1º, da Constituição Federal que tal instrumento será obrigatório nas cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo ser aprovado por sua respectiva Câmara Municipal.

Indiscutivelmente, a Constituição Federal deu especial preponderância ao plano diretor como aparato normativo hábil a concretizar a política urbana nela encartada, bem como as previstas nas leis infraconstitucionais, através da definição prática da função social do imóvel urbano, a ser estabelecida pelo governo municipal conforme a realidade local.

Consoante reza em art. 182, § 2º “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade *expressas no plano diretor*”¹⁰⁹ (grifou-se).

Assim, criou-se critérios pelos quais o Poder Público municipal pudesse fiscalizar e atuar efetivamente na organização da cidade.

Por esse modo, evita-se arbitrariedades na incursão à esfera particular, porquanto as intervenções serão totalmente adstritas à lei e, concomitantemente, impede-se que o interesse individual seja capaz de obstar as diretrizes públicas urbanas¹¹⁰.

No mesmo diapasão, o art. 182, §4º da Constituição Federal prevê a possibilidade de o Município exigir, através de lei específica de área inserida no seu plano diretor, que o proprietário de imóvel urbano, de acordo com a lei federal (Estatuto da Cidade), realize o adequado aproveitamento do solo urbano.

Desse modo, o administrador público local poderá evitar o uso especulativo do imóvel urbano, estipulando a forma de conferir-lhe destinação de acordo os interesses locais.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹¹⁰ CARVALHO, Celso Santos..et al. *Regularização fundiária sustentável* – conceitos e diretrizes. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 145.

A inobservância de tal lei ensejará: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e desapropriação “com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. por interesse social”¹¹¹.

Essas sanções são previstas na Constituição Federal e estão disciplinadas pelo Estatuto da Cidade, em seus arts. 5º a 8º.

Tais determinações podem ser classificadas como modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada¹¹². E são proporcionais e sucessivas, ou seja, aplicam-se conforme a gravidade da desobediência do proprietário e em sucessão, de arte que, se não cumprida a primeira sanção, passa-se à segunda, mais gravosa que a primeira, e se não cumprida a segunda, passa-se à terceira, a mais gravosa de todas.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é disciplinado pela Lei nº 10.257/2001 nos arts. 5º e 6º. O imóvel será considerado subutilizado quanto seu aproveitamento for inferior ao mínimo estipulado pelo plano diretor ou por lei específica.

Dessa forma a Administração deverá notificar o proprietário para cumprir a obrigação e, para fins de publicidade, esta será averbada no registro de imóveis. Por isso, ainda que o dono imóvel o transfira a outrem, este continuará com a obrigação imposta pelo Poder Público.

Esclarece-se que:

Se a propriedade não edificada, subutilizada ou não utilizada não se prestar, em razão de seu tamanho, para qualquer das mencionadas urbanizações, observadas as mesmas prescrições, poderá exigir que seu proprietário promova uma edificação ou sua adequada utilização para dar-lhe efetiva função social¹¹³.

Portanto, é de se concluir, logicamente, que a medida mais viável será analisada conforme o caso concreto.

O IPTU progressivo no tempo, tratado pelo Estatuto da Cidade no art. 7º, terá sua alíquota majorada em cinco anos consecutivos. O valor máximo da alíquota será de quinze

¹¹¹ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹¹² PAULO, Vicente; MARCELO, Alexandrino. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 736.

¹¹³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 807.

por cento, devendo ser fixado por lei anualmente, não podendo exceder duas vezes o valor estabelecido no ano anterior.

Pertinente frisar que uma vez prevista essa sanção na lei municipal, sua aplicação não estará mais sujeita à discricionariedade do administrador público. Na verdade, entende-se que “o Estatuto da Cidade não estabelece essa hipótese como faculdade do município, mas sim determina que o município **procederá** à aplicação do IPTU progressivo no caso de descumprimento da obrigação [...]”¹¹⁴

No que toca à classificação da sanção, os tributaristas a rotulam como imposto progressivo extrafiscal.

Luiz Felipe Silveira Difini preleciona que nessa espécie de imposto “aumenta-se a alíquota não pelo crescimento da base cálculo, mas para desestimular procedimentos do contribuinte reputados socialmente inconvenientes”¹¹⁵. No caso, intenta-se forçar o proprietário a dar finalidade social ao seu imóvel.

A desapropriação com pagamento de títulos é regulada no art. 8º do Estatuto da Cidade. Se passados cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha feito o parcelamento, a edificação ou a utilização, o Município poderá desapropriar o imóvel, fazendo o pagamento em títulos da dívida pública.

Em regra, a desapropriação deve ser mediante indenização em dinheiro, por isso apenas nas exceções constitucionais admite-se o pagamento através de títulos da dívida pública (art. 5º, XXIV da Constituição Federal).

Tais títulos devem ser previamente aprovados pelo Senado Federal, sendo resgatáveis em até dez anos, por meio de prestações anuais, iguais e sucessivas. Nada obstante o § 1º, do art. 8º do Estatuto da Cidade assegura que deverá ser resguardado o valor real da indenização, sem prejuízo de juros legais de seis por cento ao ano.

Sobre essa espécie de desapropriação, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino comentam que: “o caráter sancionatório dessa modalidade de desapropriação se esgota no fato de ser ela indenizada em títulos públicos; pensamos não existir qualquer autorização constitucional para que o valor da indenização seja inferior ao valor real do imóvel”¹¹⁶.

Logo, a indenização, apesar de não ser em dinheiro, deve continuar sendo justa, isto é, não inferior ao valor real do imóvel.

¹¹⁴ PAULO, Vicente; MARCELO, Alexandrino. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 736.

¹¹⁵ DIFINI, Luiz Felipe. *Manual de direito tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 31.

¹¹⁶ PAULO, Vicente; MARCELO, Alexandrino. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 737.

Em resumo, vê-se que tais medidas dão o chamado pleno-emprego dos equipamentos públicos (como malha viária, água, esgoto, luz hospitais etc), permitindo que áreas providas de ferramental urbano sejam realmente utilizadas¹¹⁷.

Enfim, observa-se que todas essas determinações, independentemente do seu alcance, realizar-se-ão com o fito de se corrigirem distorções ocupacionais na cidade, de sorte a otimizar a infra-estrutura urbana.

2.2.2.2. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é outra medida contida no Estatuto da Cidade, que a prevê como instrumento jurídico e político de ordenação do desenvolvimento urbano.

Através da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, pelo plano diretor do município ou por lei municipal própria, criar-se-á regras especiais de uso e ocupação do solo, de modo a abrir espaço no mercado imobiliário para a população de baixa-renda¹¹⁸.

Em outros termos, pretende-se, pelas normas simplificadas das ZEIS, implementar-se as diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade, focando-se, em especial, a população economicamente hipossuficiente.

As ZEIS decorrem de método tradicional de organização de cidades conhecido como *zoneamento*¹¹⁹, através do qual se estabelece o uso correto de determinadas áreas urbanas.

Importante salientar que esse instrumento urbanístico não deve ser entendido como meio de se promover segregação territorial.

Nesse sentido, José Afonso da Silva adverte em sua obra “Direito urbanístico brasileiro”¹²⁰ que:

(O zoneamento) não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a

¹¹⁷ SALLES, Venício Antônio de. *Regularização fundiária – questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 150.

¹¹⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 16.

¹¹⁹ ALFONSIN, Betânia... et al. *O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 82.

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 216 in ALFONSIN, Betânia. *O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 82.

nos municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares nem de determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações.

Assim sendo, as ZEIS serão formadas com o escopo de se atender a demanda social no uso e na ocupação do solo urbano.

Destarte, busca-se na ZEIS:

[...] respeitar o contexto imposto por necessidades sociais as quais conduziram determinada parte da população a instalar-se num espaço da cidade que a própria comunidade zoneou, por exemplo, para a sua moradia, coagida por invencível estado de necessidade, gerando o conflito entre a cidade legal e a cidade real¹²¹.

Atinge-se, por essa forma, a *regularização urbanística* dos assentamentos irregulares cuja noção foi explanada anteriormente nas “Considerações conceituais”.

Lei específica, precedida de estudo de viabilidade técnica, delimitará a área a ser considerada como Zona de Interesse Social¹²². Outrossim, na análise da viabilidade da instituição de ZEIS, deverá se considerar a possibilidade jurídica e financeira da sua criação.

Em regra, instituída a ZEIS, forma-se uma comissão composta de funcionários da prefeitura e de representantes de moradores, que será responsável pela aprovação dos projetos urbanísticos, através dos quais se definirá a repartição e ocupação da área zoneada.¹²³

O plano urbanístico também deverá se manifestar sobre a necessidade de realização de obras na ZEIS instituída.

Tal plano será a base para as ações do município na área, principalmente no que se refere à urbanização do lugar. Com a sua aprovação, passa-se à fase de registro do parcelamento realizado, através do qual se possibilitará a abertura de matrículas individuais¹²⁴.

Não resta dúvida que a intervenção do Poder Público no espaço urbano, na forma ora anotada, demanda maior envolvimento e recursos, mas por outro lado se mostra eficiente quanto ao problema urbanístico dos assentamentos.

¹²¹ Ibidem, p. 83.

¹²² DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social. Revista Integração. São Paulo, [s.n.], ano 14, n. 53, abr./maio./jun./ 2008, p. 143.

¹²³ Idem.

¹²⁴ ALFONSIN, Betânia. *O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 85.

Sobre a importância das ZEIS, a doutrina é assente em afirmar que esta constitui “instrumento que viabiliza o registro de parcelamentos fora dos padrões ordinariamente admitidos pela legislação, sem que se descuidem dos aspectos de segurança, de higiene, de salubridade, enfim, das condições de habitabilidade das moradias”¹²⁵.

Portanto, pode-se notar que esse instrumento tem o condão de atuar sobre os assentamentos irregulares por um viés preponderantemente social e urbanístico, dando especial atenção às peculiaridades de uso e ocupação das áreas sobre as quais atua, sem olvidar da realidade fática do lugar.

2.2.3. Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979)

A Lei nº 6.766/1979 cuida de estabelecer normas gerais em relação ao parcelamento do solo urbano, principalmente no que toca aos fins urbanísticos.

De modo amplo, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – também chamada de Lei Lehman¹²⁶ – trata dos loteamentos e desmembramentos quanto às questões civis, urbanísticas, administrativas e penais relacionadas a tais empreendimentos imobiliários.

Ilustrativamente, coloca-se que dentre as principais exigências da lei para parcelamento do solo refere-se à implantação de sua infra-estrutura básica.

Segundo seu art. 2º, § 5º, compõem a infra-estrutura básica dos parcelamentos: “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”¹²⁷.

Essas são algumas das exigências gerais, que deverão ser complementadas pela legislação municipal.

Estabelece o art. 4º, § 1º da lei em comento que caberá ao município instituir normas específicas quanto ao aproveitamento e índices urbanísticos aceitáveis de parcelamento e

¹²⁵ DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social. Revista Integração. São Paulo, [s.n.], ano 14, n. 53, abr./maio./jun./ 2008. p 144.

¹²⁶ CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 68.

¹²⁷ BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

ocupação do solo urbano. Dentre tais regras, incluir-se-á, obrigatoriamente, os limites mínimos e máximos das áreas dos lotes e dos coeficientes do seu uso¹²⁸.

À evidência, o conteúdo específico das normas a regularem tal tema deve ser ditado de acordo com o caso concreto.

Nessa ordem, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão complementar as normas federais de parcelamento do solo urbano, segundo as particularidades de cada região e local (art. 1º, parágrafo único).

A Lei nº 6.766/1979 admite ainda possibilidade de exceções nas regras de parcelamento do solo urbano, quando se tratar de áreas de urbanização específica ou de conjuntos habitacionais de interesse social.

Em comentário à fórmula jurídica da regularização de favelas, Edésio Fernandes aduz que a Lei nº 6.766/2009 foi responsável por acrescentar às normas de parcelamento do solo urbano “o conceito vago de urbanização específica”, implicando a possibilidade de tratamento parcial de algumas situações específicas de parcelamento do solo com critérios diferentes dos gerais, notadamente quanto à abolição da exigência do lote mínimo de 125 m²”¹²⁹.

Outrossim, a partir da reforma operada pela Lei nº 9.785/1999, a Lei nº 6.766/1979 passou a prever em seu art. 2º, § 6º regramento específico para parcelamentos situados em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS).

Segundo o dispositivo supramencionado, tal área deverá ter, no mínimo: “I – vias de circulação; II – escoamento das águas pluviais; III – rede para o abastecimento de água potável; e IV – soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar”¹³⁰.

Ressalva-se, no entanto, que tais conceitos não foram devidamente tratados pela lei, de arte que caberá ao plano diretor ou lei municipal definir a abrangência de tais noções.

Sobre a função de parcelar o solo urbano, Patrícia de Menezes Cardoso comenta:

Parcelar o solo urbano é construir cidade. O parcelamento constitui-se, portanto, em função pública, submetida, por isto, às normas de ordem pública, que devem garantir a realização das diversas funções sociais da cidade – lazer, moradia, circulação, trabalho – com o parcelamento urbano.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 40.

¹³⁰ BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

Observa-se, portanto, que a matéria é de importância fundamental na organização da vida do homem nas cidades. Lado outro, imprescindíveis também são as normas que determinam a correção de distorções decorrentes da sua inobservância.

Nessa vereda, passa a Lei nº 6.766/1979 a ser o precursor normativo da regularização fundiária no ordenamento jurídico nacional.

Determina a referida lei em seu art. 40 que:

A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes¹³¹.

Assim, o Poder Público municipal se encarregará de ajustar o parcelamento às exigências legais, sem prejuízo de responsabilização criminal e administrativa do loteador que promoveu o loteamento irregular.

De fato, independentemente de a regularização fundiária estar sendo executada pelo Poder Público, o loteador poderá ser notificado pela Prefeitura, Distrito Federal ou Ministério Público, conforme o caso, na forma do art. 38, § 2º, além de estar sujeito às sanções penais do art. 50, ambos da Lei nº 6.766/1979¹³².

Lança-se assim, mais um meio de se forçar o uso e a ocupação do solo urbano segundo as técnicas prescritas na lei. Todavia, vê-se que a referida lei não especifica o procedimento da regularização fundiária, tampouco no caso de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda.

2.2.4. Compatibilização das normas de política urbana à regularização fundiária

Não obstante o propugnado pelas leis acima anotadas, observa-se que o ideal ainda se distancia muito do real. Tem-se os princípios, tem-se as diretrizes, tem-se os instrumentos, mas apenas isso parece não bastar aos responsáveis pela regularização fundiária.

¹³¹ Ibidem.

¹³² BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

Nota-se, na prática, grande omissão ou insuficiência da Administração Pública na realização de tais programas.

Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes exemplificam bem a questão:

Vielas tortuosas, becos estreitos, casas compactas, de dimensões variadas, amontoadas em lotes pequenos e inclinadas sobre os passeios reduzidos, grande densidade de ocupação, poucas áreas públicas e áreas verdes, acesso irregular combinando escadarias, pontes e caminhos de todo tipo conduzindo a áreas íngremes e áreas alagadiças: favela carioca ou loteamento irregular em São Paulo? Não, trata-se de uma descrição razoável dos centros históricos de diversas cidades do mundo, como Estocolmo, Veneza, Lisboa, Ouro Preto... Centros históricos protegidos por agências nacionais e internacionais exatamente por caracterizarem o registro histórico de modos distintos e processos socioeconômicos e culturais específicos de produção de cidades. Cidades que, a julgar pelos debates freqüentes, talvez não tivessem jamais existido se tal decisão estivesse a cargo dos planejadores urbanos brasileiros contemporâneos¹³³.

Percebe-se, assim, que a realidade dos assentamentos irregulares deve ser reconhecida quando do planejamento urbano, dadas as peculiaridades desse tipo de ordenação.

Por outra senda, observa-se também que a legislação urbanística, analisada anteriormente, não determina de forma específica o procedimento pelo qual a regularização fundiária deve ser feita.

Na Constituição Federal têm-se as bases, que, porém, demandam a edificação de normas específicas a complementar seus preceitos. O Estatuto da Cidade, da mesma forma, apenas cita a regularização fundiária ou mesmo a ZEIS, sem, no entanto, disciplinar o regime desses institutos¹³⁴.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, por outro lado, apesar de tratar especificamente do uso e ocupação do solo urbano, também não prevê soluções diretas ao problema dos loteamentos ou parcelamentos irregulares habitados por população de baixa-renda.

Em relação às leis urbanísticas que tradicionalmente regulam o desenvolvimento urbano, os autores dantes citados avaliam que:

[...] juntamente com a prevalência da ideologia jurídica dos direitos individuais

¹³³ ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. *Disciplina: Regularização Fundiária: Princípios e Conceitos Básicos*. PUC Minas Virtual. Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-%20Da_igualdade_e_da_diferenca.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2011.

¹³⁴ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 145

absolutizados de propriedade imobiliária que tem alimentado os mercados imobiliários formais e informais, bem como com a renovação das práticas de clientelismo político que se dão e se renovam em torno das relações sociais de acesso ao solo, a informalidade urbana no Brasil tem sido em grande medida produzida pelas próprias leis urbanísticas, que expressam uma tradição de planejamento urbano elitista e tecnocrático. Leis urbanísticas que, ao invés de partirem do reconhecimento da cidade real e seus conflitos fundiários e sociais, estabelecem critérios “técnicos” totalmente dissociados das realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e de produção da moradia; leis urbanísticas cada vez mais complexas, mas que não levam em conta a capacidade de ação e gestão dos municípios, com o que acabam por serem descumpridas por pobres e ricos; leis urbanísticas que tem tido um impacto direto na formação dos preços dos terrenos, e que, combinadas com a falta de políticas públicas adequadas, acessíveis e suficientes de moradia, acabam por determinar o lugar dos pobres nas cidades – cada vez mais nos morros, áreas de preservação, áreas públicas, etc. [...].¹³⁵

Dessa maneira, entende-se que as normais técnicas de organização urbana devem ser conjugadas com a política urbana constitucional, e não servirem de pretexto ao desprezo da realidade de milhares de moradias informais que grassam nas cidades brasileiras.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, por exemplo, estatui certas diretrizes inatingíveis pelo contexto fático dos assentamentos irregulares no Brasil. Como exigir faixa *non aedificandi* (art. 6º, IV, da Lei nº 6.766/1979) para reserva de equipamentos públicos num loteamento em que mal se vê malha viária? Ou como adequar a utilização de uma zona ao uso definido em lei (art. 6º, V, da Lei nº 6.766/1979), quando aquela, durante anos, é ocupada para fins de moradia por população hipossuficiente?

Celso Santos Carvalho reconhece tal problema ao ponderar que

No que diz respeito à remoção dos obstáculos legais, que dificultam a regularização fundiária, o principal desafio que se coloca atualmente é a revisão da lei federal de parcelamento do solo de 1979 (lei federal nº 6.766), ora em tramitação na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 20 de 2007). A introdução de um capítulo específico sobre regularização fundiária, o reconhecimento da autonomia municipal na gestão do território urbano, a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental, além da compatibilização dos dispositivos que regulamentam os novos parcelamentos e a regularização fundiária com os avanços obtidos com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto das Cidades de 2001, são os principais pontos do projeto¹³⁶.

¹³⁵ ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. *Disciplina: Regularização Fundiária: Princípios e Conceitos Básicos. PUC Minas Virtual*. Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-%20Da_igualdade_e_da_diferenca.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2011.

¹³⁶ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 15.

Observa-se, por essa forma, que é necessário haver um instrumento normativo, através do qual possa ser garantido de modo inequívoco e pontual o direito de moradia (ou propriedade) da população de baixa renda, ocupante de assentamentos irregulares urbanos.

Portanto, forçoso concluir que a omissão da Administração Pública quanto ao problema aqui acusado decorre, em parte, de uma interpretação elitista e tecnocrática da legislação urbanística¹³⁷, aliada à falta de uma lei específica que delimite não apenas o “o quê” ou o “porquê”, mas também o “como”, isto é, o *modo* pelo qual as determinações sobre política urbana e regularização fundiária devem ser cumpridas, sem se desprezar a situação dos mais pobres na cidade, por muito tempo olvidada.

É no atendimento de tal demanda que se insere a regularização fundiária de interesse social da Lei nº 11.977/2009, responsável por coligir os meios necessários à resolução do problema, conforme se analisará a seguir.

¹³⁷ ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. *Disciplina: Regularização Fundiária: Princípios e Conceitos Básicos. PUC Minas Virtual*. Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-%20Da_igualdade_e_da_diferenca.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2011.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E A DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA DA LEI 11.977/2009

Antes de se adentrar no estudo do procedimento tratado neste capítulo, convém apontar primeiramente a sua finalidade, a fim de facilitar a compreensão das normas que o compõe.

Na dicção de Lamana Paiva:

Ao tratar da regularização de imóveis, faz-se mister ressaltar que o ápice ou o alcance da norma jurídica (Constituição Federal e leis 6.766/79, 9.785/99 e 10.257/01) dar-se-á mediante o registro imobiliário. Portanto, o alvo do procedimento de regularização deverá ser, desde sua instalação, a produção de um título hábil ao ingresso no fôlio real. Por isso, devem os interessados ater-se aos princípios registrares previstos na Lei dos Registros Públicos¹³⁸.

Nessa ordem, não é objetivo da presente abordagem apostilar exaustivamente todos os dispositivos da Lei nº 11.977/2009, mas apenas aqueles que respondem de modo direito ao marco-teórico lançado alhures, de maneira a sustentar a hipótese ora defendida.

Assim, analisar-se-á os dispositivos cujo teor inovador facilita de modo eficiente a consecução da regularização fundiária de interesse social, principalmente no que diz respeito ao desentrelaçamento da questão registral. Claro que, carreado a isso, estão os efeitos benéficos desse processo, sanando “o grande passivo de informalidade que deve ser resgatado, para que o país consiga reverter o quadro de exclusão socioeconômica e espacial”¹³⁹.

Observa-se que um dos principais pontos de tensão da regularização fundiária – não obstante as dimensões política, social e econômica do problema – está na sua implementação formal, quanto ao registro do parcelamento e dos títulos concedidos pelo Poder Público.

Já se constou nas “Considerações conceituais” que a regularização fundiária em análise é a jurídica, de importância inquestionável, ressalta-se. Betânia Alfonsin reforça tal entendimento ao ponderar que:

É evidente a importância da intervenção jurídica. Já comentamos anteriormente que “a insegurança no exercício do direito de morar reforça o déficit de habitabilidade

¹³⁸ PAIVA, José Pedro. O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 7.

¹³⁹ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 103.

(brasileiro), já que ninguém investe em uma casa que teme perder.” Através da regularização jurídica, o morador se tranqüiliza, desaparecendo o “fantasma” do despejo. Trata-se de um fator desencadeante de uma série de iniciativas familiares de melhoria da casa e iniciativas comunitárias de melhoria do ambiente do assentamento ¹⁴⁰.

Nesse contexto, reconhece-se que qualquer instrumento visando sanar distorções na ocupação urbana deve ser validado juridicamente, a fim de que o suporte legal lhe confira certeza e segurança necessárias a sua implementação.

Sobre a dificuldade da regularização jurídica dos assentamentos informais urbanos, Venício Antônio de Paula Salles comenta:

Evidentemente que a urbanização deve caminhar ao lado da titulação e com propósitos convergentes. Um dos grandes entraves à regularização fundiária é a questão registral, pois esse segmento do Direito, quando tratado com rigor formal, impede a regularização dos parcelamentos ou ocupações irregulares, que se constituem na grande base do processo de regularização fundiária. [...] Os poucos resultados práticos decorrem do conservadorismo do segmento imobiliário, que resiste muito às mudanças e às novas posturas (os magistrados que atualmente ocupam as cadeiras de nossos tribunais, em sua grande maioria, foram forjados a partir de uma visão liberal, que encontram no Código Civil e não na Constituição o centro do ordenamento jurídico, reverenciando até as últimas conseqüências os interesses individuais). Portanto, são significativas as dificuldades práticas para a organização das cidades, em razão de inúmeros focos de resistência que não aceitam os padrões, a orientação principiológica da Carta Maior.

Prova do entrave procedimental da regularização fundiária está nos escassos resultados alcançados por programas governamentais voltados a sua realização.

O programa *Papel Passado* do governo federal, por exemplo, produziu efeitos ínfimos em relação à meta por ele mesmo traçada.

Segundo Celso Santos Carvalho:

Ao iniciar o programa *Papel Passado*, a SNPU estabeleceu uma meta ambiciosa: iniciar o processo de regularização fundiária dos lotes de 1 milhão de famílias! Até o início de 2006, o conjunto de ações de apoio direto, desenvolvido pelo programa, permitiu iniciar processos de regularização fundiária em 1.056 assentamentos, localizados em 201 municípios. São 929.146 famílias com processos de regularização iniciados, sendo que dessas, 64.676 receberam seus títulos de posse ou propriedade do lote em que moram. Os resultados obtidos até o momento – 929.146 famílias com processo de regularização iniciado e apenas 64.676 com títulos concedidos – mostram claramente como a regularização fundiária no Brasil ainda é

¹⁴⁰ ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 57.

um processo complexo e demorado, cheio de dificuldades e obstáculos.¹⁴¹

Outrossim, é de se ressaltar que apenas a concessão de títulos pelo Poder Público ainda não garante qualquer segurança jurídica ao ocupante se não for possibilitado, ao menos, o registro do parcelamento.

Nesse sentido, Solange Gonçalves Dias declara que:

Com efeito, a titulação do domínio não encerra sequer a dimensão jurídica da regularização, caso não seja acompanhada de medidas capazes de enfrentar o problema do registro do parcelamento, importante para consolidar-se o direito de cada morador, já que o sistema econômico vigente privilegia as relações jurídicas sob a perspectiva individualista¹⁴².

Tendo isso em mira, observa-se que a Lei nº 11.977/2009 introduziu certos avanços nessa matéria, que facilitam em muito a regularização fundiária, diminuindo o rigor de vetustas normas registrárias, ainda ligadas à superada concepção meramente individual de propriedade.

Desse modo, ver-se-á que essa lei é o que faltava para complementar o acervo legal a embasar medidas concretas do Poder Público na resolução do problema acima apontado.

Com efeito, observa-se sem esforço que:

A ação municipal é muito limitada e dependente dos órgãos estaduais e do Poder Judiciário. Destaca-se que, embora a Lei 6.766/79 tenha sido revisada e que os municípios priorizem as ações de regularização dos assentamentos informais, contando com legislação adequada a esses dispositivos legais, verificam-se restrições de grande relevância que, por vezes, determinam a adoção de procedimentos inexecutáveis do ponto de vista urbanístico-legal. Entende-se que a solução para tais entraves ocorrerá somente quando houver ações conjugadas com base em legislação urbanística e ambiental apropriadas, remetendo-se ao município a definição de seus próprios parâmetros e índices edilícios para a regularização de assentamentos informais. Além disso, devem-se definir mediante lei federal procedimentos únicos e uniformes à questão registrária sob pena de se executarem e de se concluírem apenas parcialmente os processos de regularização¹⁴³.

Ver-se-á neste capítulo que essa rigidez e certa falta de sistematização legislativa, no que se refere aos assentamentos irregulares urbanos podem ser corrigidas com a aplicação da regularização fundiária de interesse social e da demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009, que abarcam em seus dispositivos um caminho adequado às particularidades de tal problema.

¹⁴¹ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 15.

¹⁴² DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social. *Revista Integração*. São Paulo, [s.n.], ano 14, n. 53, abr./maio./jun./ 2008. p 144.

¹⁴³ Idem.

Doravante, impende demonstrar que a demarcação urbanística aqui analisada uniformiza a atuação do Poder Público, levando a regularização fundiária de interesse social até os seus ulteriores termos.

3.1. Regularização fundiária de interesse social

A regularização fundiária de interesse social, já definida alhures, é instrumento de importância fundamental à solução dos assentamentos informais urbanos, atingindo o foco principal do problema que é a ocupação urbana irregular da população de baixa-renda.

Segundo Patrícia de Menezes Cardoso:

A regularização fundiária, de interesse social, é reconhecida como um direito das famílias de baixa renda, um direito subjetivo, que tem na diretriz do Estatuto da Cidade (art.2, XIV) e no conceito e critérios detalhados pela Lei nº 11.977/2009 (art. 47, VII), seu fundamento legal. Os parâmetros para identificar quais assentamentos urbanos informais possuem direito à regularização fundiária estão definidos em lei. Estes constituem exceção do ordenamento jurídico, em razão da necessidade de integrar à cidade e resgatar a cidadania das famílias hipossuficientes, moradoras de assentamento informais de interesse social ¹⁴⁴.

Estabelece o art. 53 da Lei nº 11.977/2009 que a regularização fundiária de interesse social terá início com a análise e aprovação do projeto definido no art. 51¹⁴⁵ da lei em comento.

Segundo o art. 51, da Lei nº 11.977/2009, o projeto de regularização fundiária deve conter:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e V – as

¹⁴⁴ CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação), p. 68.

¹⁴⁵ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

medidas previstas para adequação da infraestrutura básica ¹⁴⁶.

Frisa-se que a avaliação desse projeto será feita pelo Município, e servirá tanto de licenciamento urbanístico, quanto de licenciamento ambiental, isto é, caso o ente tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Por óbvio, tal previsão torna mais célere a regularização, já que não será mais necessário passar-se por procedimentos distintos para obtenção daquelas licenças ¹⁴⁷.

Ademais, além da celeridade, obtém-se com tal determinação uma visão mais completa da área a ser regularizada, compatibilizando-se as exigências urbanísticas, com as exigências ambientais e vice versa.

Como ressalta Rochelle Jelinek:

O projeto de parcelamento resulta da conjunção de esforços técnicos próprios da engenharia, da área ambiental, do urbanismo e jurídicos. Por isso, deve atender às exigências contidas nos diversos textos legais incidentes e às diretrizes definidas pelos órgãos públicos, de maneira a torná-lo viável em termos técnicos e jurídicos. Esse procedimento multidisciplinar exige compatibilização nos âmbitos ambiental e urbanístico, planejamento comum e integração das políticas públicas, que precisam ser harmonizados porque incidem sobre o mesmo objeto. Não é incomum uma licença urbanística permitir a execução de um loteamento sem, por exemplo, identificar os bens ambientais que podem modificar a localização de vias, espaços públicos e edificações. A compatibilização implica analisar o imóvel com todas as suas interfaces, inclusive modificando a tipologia das edificações para adequar a situação ambiental da área. Assim, as licenças urbanísticas e ambientais, que são analisadas e expedidas por intermédio de diferentes órgãos, exigem uma interação,

¹⁴⁶ BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

¹⁴⁷ Segundo a Resolução do CONAMA nº 237/97: “Art. 2º – A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis” (BRASIL. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 – estabelece critérios para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981 e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 29 mar. 2011). As licenças urbanísticas, por outro lado, “além de servirem ao levantamento das barreiras impostas pela lei ao exercício de certos direitos, aos quais sem a prescrição estatal seriam proibidos ou impedidos, constituem um instrumento de controle do uso e ocupação do solo, exercido pelo Poder Público, ensejando medida preventiva voltada a evitar abusos” (JELINEK, Rochelle. Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o parcelamento do solo urbano. *Portal do Ministério Público de Goiás*. Goiânia. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/1>>. Acesso em: 30 mar. 2011). O licenciamento urbanístico é disciplinado pela Lei nº 6.766/1979, e compreende as fases de requerimento, instrução e decisão e recurso (BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011).

respeitadas as competências de cada órgão¹⁴⁸.

Como se nota, a regularização fundiária de interesse social garante a compatibilização das licenças urbanísticas e ambientais propugnada acima, nos termos do seu art. 53, parágrafo único, já citado acima.

Destarte, nota-se que a regularização em comento prima não só pela adequação da ocupação, mas também se busca prover a área com infra-estrutura básica e malha viária suficientes a proporcionar, no mínimo, um espaço urbano habitável conforme os padrões estruturais vigentes.

Em tal seara, o art. 55 reforça a necessidade de se adequar estruturalmente os assentamentos, ao determinar que “caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50”¹⁴⁹.

Por conseguinte, os assentamentos deverão ser equipados com, no mínimo: saneamento básico, escoamento de águas pluviais, energia elétrica, abastecimento de água e, logicamente, vias de circulação.

Tais obras realizar-se-ão pelo próprio município ou por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (art. 50)¹⁵⁰.

Esses são os que podem, além do Poder Público municipal, promover a implementação da regularização fundiária de interesse social, até mesmo quanto aos atos de registro.

Ainda quanto à estrutura dos assentamentos irregulares, deve-se acrescentar que a “desapropriação poderá ser utilizada como medida complementar necessária ao processo de

¹⁴⁸ JELINEK, Rochelle. Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o parcelamento do solo urbano. *Portal do Ministério Público de Goiás*. Goiânia. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/1>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

¹⁴⁹ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁵⁰ Idem.

urbanização para integração de assentamentos irregulares à estrutura das cidades – abertura de ruas, espaços para obras de infraestrutura etc¹⁵¹.

Vê-se que se amolda a esse escopo a desapropriação para urbanização e reurbanização. Essa modalidade expropriatória está prevista na Lei Geral de Desapropriações¹⁵² (Decreto-Lei nº 3.365/1941), em seu art. 5º, *i*.

Como se depreende, esta é aplicada precipuamente para a melhoria do espaço urbano, construindo-se nos imóveis desapropriados áreas públicas, praças, vias maiores etc.

Diogenes Gasparini comenta a respeito, aduzindo que:

Por ela o Poder Público pode promover a correta implantação de novos núcleos urbanos e recompor os bairros envelhecidos e obsoletos que estão a exigir um remanejamento das áreas públicas, a remoção de indústrias, a modificação da malha viária e a construção de obras públicas que dêem ao bairro melhor funcionalidade¹⁵³.

Neste caso, a desapropriação, definida de modo genérico no capítulo primeiro, pode se dar com o fito de otimizar a funcionalidade dos assentamentos irregulares.

Ademais, a Lei 11.977/2009, em seu art.74, estabelece outra inovação a dar maior efetividade às ações de regularização fundiária.

Trata-se da possibilidade de se descontar dívidas fiscais e respectivas multas do valor a ser pago pelo Poder Público à título de indenização pela desapropriação.

Desse modo, exemplifica-se que:

[...] se há dívidas de IPTU, o valor a ser pago ao expropriado corresponde ao valor real do imóvel descontado o valor desta dívida e das multas decorrentes do não pagamento do imposto. Para tanto, é necessário que o débito esteja inscrito na dívida ativa do Município e, ainda, que tenha sido proposta a execução fiscal. Esse mecanismo pode ser muito útil, por exemplo, no caso de imóveis privados ocupados irregularmente em que a oposição do proprietário impeça a utilização do instrumento da demarcação urbanística¹⁵⁴.

¹⁵¹ PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 6.

¹⁵² BRASIL. Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 – Dispõe sobre desapropriação por utilidade pública. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del3365.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁵³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 844.

¹⁵⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 10.

Não se pode ignorar, de igual modo, que para melhor cumprimento da regularização fundiária de interesse social, pode-se utilizar acessoriamente a instituição de ZEIS cujas potencialidades já foram argumentadas alhures. Com efeito, um instrumento não prejudica o outro, de sorte que as inovações da Lei 11.977/2009 podem incorporar e complementar outras ações de finalidades iguais.

Dessa maneira, observa-se que a regularização fundiária de interesse social pode modificar a área dos assentamentos de modo profundo, desde que não sejam olvidadas carências outras, além da falta de regularização registral. Para alcançar esse desígnio, a utilização de instrumentos jurídicos auxiliares, como os apontados acima, pode constituir medida eficaz conforme o quadro que se apresentar na prática.

3.2. Demarcação urbanística

Após apresentação inicial e aprovação do projeto disciplinado pelo art. 51, passa-se aos atos necessários à averbação do auto de demarcação, compreendendo esta fase a própria demarcação urbanística em si.

Como já constado nas “Considerações conceituais”, a demarcação urbanística se processa em razão da regularização fundiária de interesse social, como meio de implementá-la juridicamente, assinala-se

Necessário frisar que, somente com o instrumento jurídico-administrativo da demarcação urbanística torna-se possível a formação de título apto ao registro¹⁵⁵. Isso porque no auto de demarcação se consubstancia o cumprimento dos princípios registrários cuja observância é imprescindível ao registro do título, e por conseqüência, à consolidação da situação dominial ou possessória dos indivíduos assentados. Sem isso, a regularização ficaria incompleta, e os beneficiados não teriam a tão necessária certeza do seu direito.

Salienta-se, igualmente, que a demarcação urbanística, apesar de delimitar área onde há assentamento consolidado, “não implica em atribuição de domínio”¹⁵⁶, mas apenas legitima a posse, a ensejar, futuramente, sua conversão em propriedade, caso não se trate de

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 12.

¹⁵⁶ PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 7.

imóvel público.

Instrui o auto de demarcação:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 6º; (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010); II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 6º; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010); III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes¹⁵⁷.

É de se observar que o georreferenciamento não é quesito obrigatório, de acordo com o inciso I acima transcrito.

Por isso, para tornar o procedimento mais ágil e econômico, este deverá ser usado apenas quanto a área não tiver pontos seguros de amarração¹⁵⁸.

A obrigatoriedade da apresentação de planta de sobreposição também pode ser apontada como benéfica, considerando que prestigia os princípios registrários da continuidade e da especialidade.

Isso porque, com essa planta, estabelece-se um cotejo entre a área demarcada pelo Poder Público municipal e a situação já existente no registro de imóveis¹⁵⁹, permitindo que haja correspondência entre uma e outra.

Patrícia André de Camargo Ferraz, em comentário à demarcação urbanística dos imóveis da União, esclarece o porquê dessa exigência, feita também pela Lei nº 11.481/2007, nos mesmos moldes da determinação em tela:

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁵⁸ SALLES, Venício Antônio de Paula. *Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Registradores*. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

¹⁵⁹ Da análise do princípio da continuidade, depreende-se facilmente que este é alicerçado no princípio da especialidade. Conforme a lição de Narciso Orlandi Neto: “existe uma inteiração dos princípios da especialidade e da continuidade na formação da corrente filiatória. Quando se exige a observância da continuidade dos registros, exige-se que ela diga respeito a um determinado imóvel. O titular inscrito, e só ele, transmite um direito sobre um bem específico, perfeitamente individualizado, inconfundível, sobre o qual, de acordo com o registro, exerce o direito transmitido” (ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 65/66).

A razão de tal exigência se deve ao fato de que, por razões históricas que aqui não cabe detalhar, inúmeros imóveis da União objeto de transcrição ou matrícula estão precariamente descritos no fôlio real, o que torna muitas vezes extremamente difícil, senão impossível ao registrador imobiliário, estabelecer a coincidência de uma área especificada em uma planta atual elaborada por técnico habilitado, com aquela descrita em seus assentos. [...] Por isso, como o trabalho de campo para o levantamento da área será realizado por técnico com ART [...], a planta de sobreposição por ele elaborada proporcionará mais celeridade ao procedimento da demarcação no registro de imóveis e mais segurança a todos os atos a serem praticados pelo registrador. Ademais, como essas plantas deverão permanecer arquivadas no registro imobiliário, seja em cópia em papel, em microfilme e, se possível, em imagem digital, qualquer interessado terá acesso a todas as informações técnicas que levaram o responsável pelo levantamento de campo e o oficial de registro a concluírem pela coincidência entre a área registrada e a que é objeto de demarcação pelo poder público ¹⁶⁰.

Observa-se assim que a exigência dá maior certeza à demarcação, impedindo o aviltamento dos princípios registrários, além de conferir maior publicidade ao procedimento.

Também imprime celeridade e segurança ao rito em testilha, o art. 56, III, que exige que se instrua o auto de demarcação com a “certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes” ¹⁶¹.

Através dessa determinação, o responsável pela regularização fundiária de interesse social provará se a área objeto da demarcação tem (ou não tem) matrícula ou transcrição no registro de imóveis.

Com isso, garante-se “[...] segurança e agilidade ao procedimento, bem como facilidade de acesso às informações por qualquer administrado que por ele se interesse” ¹⁶².

Dessa forma, ressaí-se da obrigatoriedade dos dois documentos acima – planta de sobreposição e certidão de matrícula ou transcrição da área a ser regularizada – que tais exigências facilitam o trâmite da regularização fundiária de interesse social e vela por sua transparência, porquanto permite aos interessados a análise de informações técnicas e registrárias. Via de consequência, garante-se a segurança do procedimento, uma vez estendido o leque de pessoas aptas a fiscalizá-lo.

Deve-se colocar também que, pela demarcação, constatar-se-á se a área é de domínio público ou privado (arts. 56, §4º), de sorte que, caso se tratar de bem da União, o rito será

¹⁶⁰ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária de imóveis da União: lei 11.481/07. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, n. 332, set. 2007, p. 16.

¹⁶¹ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁶² FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária de imóveis da União: lei 11.481/07. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, n. 332, set. 2007, p. 16.

direcionado à demarcação urbanística instituída pela Lei nº 11.481/2007, da mesma maneira, se se tratar de imóveis estaduais ou municipais, deverá ser seguido o procedimento específico desses entes federativos ¹⁶³.

De todo modo, confeccionado o auto de demarcação, o Poder Público deverá proceder com a notificação dos demais entes federados no caso de a área demarcada pertencer ou fazer limites com suas respectivas propriedades.

O § 2º, do art. 56 especifica o conteúdo das respostas às notificações, que serão:

I - quanto à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese da área a ser demarcada abranger imóvel público; (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010); II - quanto aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público; e (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010); III - se detêm a titularidade da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010) ¹⁶⁴.

As pessoas jurídicas de direito público notificadas terão o prazo de trinta dias para se manifestarem, sendo que, findo esse prazo, dá-se continuação à demarcação urbanística, nos termos do §3º, do art. 56.

Portanto, no que tange às aludidas notificações, conclui-se que:

Nos casos em que a área retificanda venha a confrontar com área pública, salvo quando esta for Municipal, o órgão responsável será notificado previamente para a discriminação de sua propriedade. A previsão encerra uma forma de ação discriminatória incidental inserida na via administrativa da regularização fundiária ¹⁶⁵.

Tal comentário traz à baila, outrossim, outra consideração pertinente à demarcação urbanística, no sentido de que esta não se confunde com a ação discriminatória. Esta é prevista na Lei nº 6.383/1976 e se destina à discriminação de terras públicas devolutas.

¹⁶³ Devendo ser o mesmo procedimento da demarcação urbanística dos imóveis da União, caso tais unidades não disponham de legislação própria a respeito, conforme prescreve o art. 22, do Decreto-Lei 9760/1947 (BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1976 – Dispõe sobre os imóveis da União e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del9760.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2011).

¹⁶⁴ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁶⁵ SALLES, Venício Antônio de Paula. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. *Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

Segundo Hely Lopes de Meireles:

O deslinde das terras da União, dos Estados ou dos Municípios se faz por meio da ação discriminatória, regulada pela Lei 6.383, de 7.12.1976, ação essa que se inicia com o chamamento dos interessados para exibir seus títulos de propriedade, e termina com o julgamento do domínio e subsequente demarcação para o registro, como dispõe a Lei 5.972, de 11. 12.1973¹⁶⁶.

Observa-se dessa forma que a demarcação tem objeto próprio, que não se confunde com o tipo de procedimento acima aludido.

O auto de demarcação urbanística poderá ainda abranger um ou mais de um imóvel, público ou privado, seja de forma parcial ou integral (art. 56, § 6º). Ressalva-se que se abarcará no referido auto de demarcação inclusive imóveis privados de proprietários não identificados, em razão de descrições falhas dos registros anteriores; ou ainda imóveis privados de proprietários distintos.

É de se salientar que descrição anterior e imperfeita das glebas não pode obstar a regularização, porquanto a finalidade social deve se sobrepor ao interesse individual. Incide assim a “função social da propriedade, que inverte as prioridades, prestigiando o interesse coletivo em contrapartida com o interesse individual. Prevalece, destarte, o impulso para regularizar que não pode ser frustrado pela imperfeita descrição tabular das antigas glebas”¹⁶⁷.

Transcorrida a referida fase de instrução, o auto de demarcação será remetido ao registro de imóveis (art. 57). A partir daí o oficial terá a incumbência de investigar a titularidade das propriedades, bem como as matrículas (ou transcrições) atingidas pela demarcação.

Feitas as buscas, o oficial do registro notificará os proprietários e confrontantes encontrados (art. 57, § 1º)¹⁶⁸. A notificação poderá ser pessoal, via postal com aviso de recebimento ou mediante solicitação ao notário da comarca da área demarcada ou do domicílio de quem deverá recebê-la.

Essa notificação será para a apresentação de impugnação à averbação da demarcação, que poderá ser proposta no prazo de quinze dias após o recebimento daquela.

¹⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 457.

¹⁶⁷ SALLES, Venício Antônio de Paula. *Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

¹⁶⁸ SALLES, Venício Antônio de Paula. *Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

Acrescenta-se que, para garantia do contraditório e da ampla defesa, todas as notificações deverão ser devidamente instruídas com cópias dos documentos que compõem o auto de demarcação urbanística ¹⁶⁹

Caso os indivíduos acima não sejam encontrados, o Poder Público poderá proceder com a notificação via edital, que deverá conter:

I – resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado; II – publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e III – determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística ¹⁷⁰.

Decorrido o prazo da impugnação sem que ninguém a tenha apresentado, averba-se de plano o auto de demarcação urbanística, nos termos do § 4º, do art. 57, caso contrário, passe-se ao procedimento de impugnação previsto no §6º ao § 10º.

Se houver impugnação, o Poder Público deverá ser notificado para se manifestar no prazo de sessenta dias. Em resposta, o Poder Público poderá “propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada” ¹⁷¹.

O oficial do registro poderá ainda resolver a querela propondo acordo entre o impugnante e o Poder Público (§ 9º, do art. 57).

Caso não seja possível qualquer composição, o procedimento poderá continuar em relação à parte não impugnada (art. 57, § 8º), ou se toda a área tiver sido objeto de impugnação, encerra-se a demarcação urbanística (art. 57, § 10).

Adverte-se nesse caso que a prerrogativa do oficial do registro é apenas para propor acordo. Não poderá, dessa maneira, dar qualquer decisão no caso, que deverá ser submetido à apreciação judicial, onde será possível, eventualmente, pedido de usucapião coletivo ¹⁷².

¹⁶⁹ PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 9-10.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁷¹ Idem.

¹⁷² Segundo Venício Antônio de Paula Salles esta representa um caminho alternativo, vez que tal demanda pode se mostrar extremamente morosa ou mesmo inexecutável (SALLES, Venício Antônio de Paula.. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. *Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011). A usucapião especial coletiva, tratada pelo art.

Obviamente, persiste aqui o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), sendo inconcebível que a questão venha a se exaurir na esfera administrativa.

Lado outro, se não houver qualquer impugnação, a averbação do auto de demarcação, como dito, é medida que se impõe.

Caso a área objeto da regularização fundiária não tenha matrícula, esta se abrirá com lastro na planta e no memorial descritivo contidos no auto de demarcação (art. 57, § 5º), a partir do que será possível a averbação em comento.

Quanto aos atos necessários ao cumprimento do referido ato, observa-se que o procedimento “não instiga a burocratização, permite, desde que as informações sejam completas e fidedignas, que o mesmo estudo acompanhe o processo até o seu encerramento, se tornando desnecessária a renovação de informações, plantas e memoriais”¹⁷³.

Desse modo, uma vez completa e correta a documentação apresentada, não se consumirá tempo com a renovação de exigências e diligências no intuito de cumpri-las. Por essa forma, o rito segue um fluxo contínuo até desembocar na averbação acima aludida.

Averbado o auto de demarcação urbanística, o Poder Público deverá elaborar novo projeto, com base no art. 51, registrando-se, posteriormente, o parcelamento dele decorrente.

Sobre o novo projeto há de se distinguir que este:

[...] determinará o descerramento de nova matrícula considerando o fracionamento do solo, indicando a área total, cada um dos lotes e a áreas públicas (art. 66, I), providência que confere maior certeza à regularização, gerando segurança jurídica ao permitir melhor exame registral, afastando as incertezas determinadas pela imperfeição descritiva das antigas glebas. Como proprietários serão anotados todos os notificados ¹⁷⁴.

Com isso, passa-se à identificação dos resultados alcançados, de modo a propiciar uma regularização fundiária plena.

Nessa ordem, convém acrescentar que:

A Lei prevê ainda a possibilidade de implantação da regularização fundiária em

10 do Estatuto da Cidade, poderá recair sobre imóvel que tenha mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que a área seja ocupada por famílias de baixa renda e não seja possível discriminar a porção de cada uma delas. Nesta espécie o tempo exigido será de cinco anos, e os usucapientes não poderão ser proprietários de outro imóvel (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v.5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 224).

¹⁷³ SALLES, Venício Antônio de Paula. *Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

¹⁷⁴ Idem.

etapas que devem estar previstas num cronograma físico de serviços e obras vinculado ao projeto. Seu objetivo é permitir que as intervenções numa determinada área possam ser implementadas em partes, mas obedecendo a um planejamento geral definido no projeto de regularização. Essas etapas podem se referir a porções da área ocupada, aos momentos de elaboração de projetos e de implementação de obras, ou até mesmo à regularização jurídica e à regularização urbanística e ambiental da ocupação¹⁷⁵.

Dessa maneira, a execução do projeto por etapas (art. 51, § 3º) permite que sua consecução se dê de modo mais versátil, uma vez que se realizará conforme as possibilidades e necessidades existentes.

Da execução do projeto¹⁷⁶, decorrerá o parcelamento da área demarcada, o qual deverá ser devidamente registrado, para que sejam abertas matrículas para cada uma das parcelas originadas.

O requerimento de registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser instruído de:

I – certidão atualizada da matrícula do imóvel; II – projeto de regularização fundiária aprovado; III – instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e IV – no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inciso II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária¹⁷⁷.

Assenta complementar, além disso, que o parcelamento aqui referido não precisará necessariamente atender aos requisitos da Lei nº 6.766/1979 para que seja registrado, consoante reza o parágrafo único do art. 65, adicionado pela Medida Provisória nº 514, de 2010.

À evidência, tal determinação vai ao encontro da compatibilização do interesse social com as normas técnicas a que se fez menção anteriormente.

Como clarifica Solange Gonçalves Dias:

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 15.

¹⁷⁶ PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 8/9.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

Em casos como os de loteamento irregular ou clandestino e de favelas, o cumprimento das exigências da Lei 6.766/79 é praticamente impossível. Onde não há projeto previamente aprovado, as construções em geral são edificadas em áreas de reservas de loteamento, as denominadas áreas verdes ou institucionais, e o loteador, na maioria das vezes, não é proprietário da gleba loteada, que pode ser de domínio público ou particular. É preciso, pois, compatibilizar essas normas com a realidade dos assentamentos¹⁷⁸.

Logo, percebe-se que o dispositivo retro mencionado garante um prudente ajuste entre as determinações legais da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, com a situação fática da área regularizada, a qual, muita das vezes, difere sobremaneira das formalidades normalmente prescritas.

Como dito alhures, não se pode ignorar a realidade em detrimento de formalismos cujo maior mérito, na maioria dos casos, é o encarecimento do imóvel urbano e, em conseqüência, a segregação da população de baixa-renda.

Ao final, especifica o art. 66 que o registro do parcelamento oriundo do projeto de regularização importará: “I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; e II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária”¹⁷⁹.

Por conseguinte, devidamente registrado o parcelamento, o Poder Público estará autorizado a conceder os títulos de legitimação de posse aos ocupantes.

A fim de facilitar a compreensão da regularização fundiária de interesse social, sob uma perspectiva mais abrangente, colaciona-se abaixo um fluxograma¹⁸⁰ a delinear seus principais estágios.

¹⁷⁸ DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social. Revista Integração. São Paulo, [s.n.], ano 14, n. 53, abr./maio./jun./ 2008. p 145.

¹⁷⁹ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁸⁰ Referenciado conforme indicação do *Curso de Metodologia do Trabalho Científico* de Vagner Bravos Valadares (VALADARES, Vagner Bravos. *Curso de Metodologia do Trabalho Científico*; Sistema de Ensino à Distância das Faculdades Integradas de Caratinga. Caratinga: Faculdades Integradas de Caratinga, 2006, p. 13).

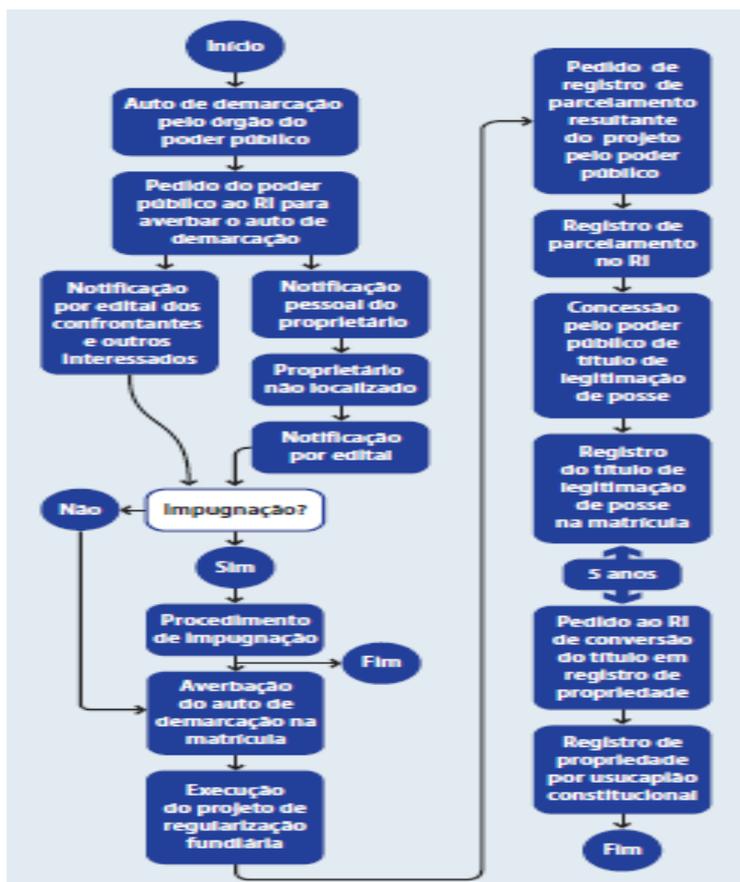


Figura 1 – Fluxograma da regularização fundiária de interesse social e da demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009.

Fonte: PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 9.

Continuando, vê-se que no art. 68 a Lei nº 11.977/2009 impôs a gratuidade de emolumentos da averbação do auto de demarcação urbanística; do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade; e dos parcelamentos decorrentes da regularização fundiária de interesse social (art. 68).

Irrefragável que o dispositivo é um avanço para o processo de regularização fundiária¹⁸¹, vez que desonera e facilita o acesso à moradia e à propriedade imóvel.

Nesse diapasão, deve-se sopesar que:

¹⁸¹ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 103.

Uma vez que nem todas as pessoas podem adquirir sua casa, a lei procura resgatar a igualdade material ao dar mais equilíbrio no contexto da sociedade mediante a criação de mecanismos que reduzam as desigualdades sociais e econômicas da população e propiciem o acesso de todos à propriedade imobiliária. A regularização fundiária, a usucapião administrativa e as isenções de emolumentos para a regularização da propriedade imóvel são alguns mecanismos legais já existentes¹⁸².

Lado outro, cogente acrescentar que a referida gratuidade não será mera concessão altruística dos registradores imposta por lei. Contrariamente, tal concessão pode ser considerada mais um “investimento”, posto que a estes se abrirá, posteriormente, um leque de negócios imobiliários relativos a esses imóveis, que então serão sujeitos a emolumentos. Com efeito, a gratuidade se impõe apenas em situações restritas.

3.3. Legitimação de posse e usucapião extrajudicial

Viu-se que, uma vez averbado o auto de demarcação, o Poder Público passará a executar o projeto de regularização fundiária, através do qual se registrará o parcelamento da área, procedendo-se, após, com a concessão de títulos de legitimação de posse às famílias de baixa renda.

A legitimação de posse, “devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia”¹⁸³.

Além disso, esse instituto outorga os benefícios da regularização jurídica dos assentamentos, como já argumentado alhures, que é a segurança da posse a reverter o “déficit de habitabilidade (brasileiro)”¹⁸⁴.

Indubitável que, a partir do momento em que o morador não mais receia ser despejado, sentir-se-á mais seguro para investir no imóvel o que, incidindo em todos os imóveis do assentamento, refletirá em melhorias para toda a comunidade.

A legitimação de posse está regulada pelo art. 59 da lei em testilha, que determina a sua concessão aos moradores cadastrados pelo Poder Público, desde que atendam as seguintes condições: “I – não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e III –

¹⁸² PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 8.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 103.

os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m²”¹⁸⁵.

Não há, portanto, leviandade na concessão desse tipo de título, devendo o Poder Público aferir devidamente a incidência do direito do ocupante.

Como se percebe, tais requisitos se assemelham às condições da usucapião constitucional, prevista no art. 183, da Constituição Federal¹⁸⁶.

A lei em comento prevê, inclusive, a incidência da usucapião na modalidade acima aludida, pelo decurso do prazo de exercício da posse legitimada.

De fato, caso não se trate de imóvel público, passados cinco anos do registro da legitimação de posse, o detentor do título “poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal”¹⁸⁷.

Destarte, denota-se do dispositivo supra que a conversão da posse em propriedade se dará administrativamente.

Evidente que isso facilita, em muito, a titulação da propriedade imóvel, levando-se em conta a morosidade do procedimento judicial¹⁸⁸.

Além do mais, não há o que se cogitar da inconstitucionalidade de tal medida, vez que:

A usucapião administrativa representa uma forma para o reconhecimento do perecimento do direito de propriedade pela inércia ou descaso de seu titular, por exigir que o proprietário seja notificado, pessoal ou fictamente, quando da averbação do auto de demarcação, podendo promover impugnação. Ademais, dispõe de cinco

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

¹⁸⁶ A usucapião especial urbana pode ainda ser denominada de usucapião *pro moradia* (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 101). Esta se opera com o transcurso do prazo de cinco anos. Neste caso, a posse é de imóvel urbano, com menos de duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizado como moradia pelo possuidor e sua família. Também nesta modalidade se exige que o usucapiente não seja dono de outro imóvel, urbano ou rural. Acrescenta-se, outrossim, que tal reconhecimento não se concederá mais de uma vez ao mesmo usucapiente.

¹⁸⁷ Idem.

¹⁸⁸ Apenas à título de didática e contextualização, convém constar que a usucapião “é modo originário de aquisição de propriedade e de outros direitos reais, pela posse prolongada da coisa, acrescida de demais requisitos legais” (FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 173). Esse é o conceito geral, que pode ser usado para qualquer espécie de usucapião. Já a usucapião constitucional, ou usucapião pró-moradia, é a mencionada no art. 183, da Constituição Federal, devendo-se assinalar que “como se destina o instituto a amparar interesses da população de baixa renda, tanto a norma constitucional como as ordinárias limitaram o reconhecimento do direito à usucapião especial de imóvel urbano a certo possuidor por vez” (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 84).

anos, contados do registro da legitimação de posse, para reclamar ou reivindicar sua propriedade¹⁸⁹.

Portanto, apesar do reconhecimento da usucapião se dar extrajudicialmente, persiste para o proprietário a possibilidade de reivindicar a propriedade pela via judicial, caso ainda não decorrido os cinco anos do registro da legitimação de posse.

Quanto à aplicabilidade e função do procedimento em tela, o Desembargador Silvério Ribeiro, como relator do julgamento da Apelação Cível nº 647.208-4/2-00, declara:

Vale lembrar que como uma forma de abrandar, amoldar, mitigar os rigores da lei referentes aos registros públicos, a Medida Provisória n. 459, de 25.3.2009, que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, foi convertida na Lei 11.977/2009, cujo objetivo primacial é também garantir a titulação da propriedade buscada pelo cidadão, passando de posseiro ou ocupante à condição de proprietário ou *dominus* do imóvel que ocupa. Não há óbice à incidência da prescrição aquisitiva quanto a imóvel inferior ao tamanho mínimo (no caso, 132 m², 4 de frente por 33 de fundos) [...] ¹⁹⁰.

Vê-se que, no caso tratado acima, elidiu-se óbices de normas municipais de parcelamento do solo urbano em benefício do direito de propriedade da usucapiante, reconhecido nos termos da regularização fundiária de interesse social.

Em outro caso, também se deu aplicabilidade ao referido instituto, nos seguintes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA - REINTEGRAÇÃO DE POSSE - Pretensão retenção da posse do imóvel em favor do impetrante - Prejudicial - Perda do objeto - Fato superveniente - Lei Municipal nº 9.047/2010 declarando a área em litígio de interesse social, avocando-a para fins de regularização fundiária - Mandamus e pleito liminar prejudicados¹⁹¹.

Em tal situação, restaram asseguradas as moradias dos ocupantes do assentamento do bairro “Jardim Cruz de Ferro”, do município de Sorocaba, evidenciando-se, assim, a plena

¹⁸⁹ SALLES, Venício Antônio de Paula. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. *Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

¹⁹⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 647.208-4/2-00. Apelante: Euniceia Paulina Leite Rondel (e outro). Apelados: José da Silva Chagas e Marcelo Frisoni. Relator: Desembargador Silvério Ribeiro. 21 out. 2009. *E-saj Portal de Serviços* – TJSP. Disponível em: < <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4140580&v1Captcha=rbmzn>>. Acesso em 06 maio 2011.

¹⁹¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 647.208-4/2-00. Impetrante: César William Gonçalves. Impetrado. Relator: Desembargador Rubem Cury. 21 out. 2009. *E-saj Portal de Serviços* – TJSP. Disponível em: < <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4671302>>. Acesso em 06 maio 2011.

viabilidade jurídica da regularização fundiária de interesse social.

No que tange às inovações trazidas pela Lei nº 11.977/2009, Venício Antônio de Paula Salles salienta: “a nova lei representa um auspicioso passo no sentido da desburocratização do setor urbanístico, podendo impulsionar, se convenientemente interpretada, o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regularização das cidades”¹⁹².

Foi visto precedentemente a gravidade do problema, e a inabilidade das leis urbanísticas tradicionais em resolvê-lo. A falta de agilidade dos processos regularização fundiária, de igual forma, revelou-se um fato incontestável.

Dessa maneira, fica evidenciada a potencialidade do rito aqui apresentado, uma vez que este atinge pontos fulcrais do processo de regularização fundiária, como a simplificação dos atos registrares; a diminuição de custos pela gratuidade de emolumentos; e a instituição da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial, ambos títulos registráveis no registro de imóveis, que garantem a segurança da posse no primeiro caso e a propriedade no segundo.

Destarte, observa-se que com isso se assegura, evidentemente, a aplicabilidade dos direitos constitucionais de moradia (art. 6º) e de propriedade (art. 5º, XXII), além de se atribuir a função social à propriedade imóvel urbana, também garantida pela Constituição Federal (art. 182, § 2º).

Além disso, não se pode ignorar os benefícios acessórios à conclusão da regularização fundiária de interesse social.

O pesquisador Maurício Moura comprovou esse fato em seu estudo, realizado recentemente na cidade de Osasco-SP. Restou demonstrado que a regularização fundiária “aumenta a jornada de trabalho, a renda familiar e ainda diminui a ocorrência de trabalho infantil”¹⁹³. Atribuiu-se tais efeitos em decorrência da segurança jurídica da posse, a aumentar a participação do beneficiado no desenvolvimento da sua família e da comunidade.

Ademais, vê-se que o procedimento acima explanado propicia a capacitação econômica da população; a integração da cidade informal à cidade formal; o ingresso de áreas formalmente inexistentes nos programas de desenvolvimento urbanístico; a melhoria de fluxo de bens e serviços; dentre outros efeitos oriundos de um processo de urbanização inclusivo, e não excludente ¹⁹⁴.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 8.

¹⁹⁴ CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 104.

Em suma, um procedimento de regularização fundiária executado em tais termos, além de resolver o problema jurídico da irregularidade dos assentamentos, melhora a qualidade de vida nas cidades, já que seus benefícios se refletem além da área beneficiada.

A mencionada lei tem ainda o condão de colocar para o gestor público um procedimento específico, delimitando os atos a serem praticados, do início ao fim, respeitadas certas peculiaridades casuais. Com isso, permite-se que o administrador público pautue sua atuação pelo princípio da legalidade¹⁹⁵, de modo a evitar possíveis questionamentos sobre a legalidade da regularização promovida.

¹⁹⁵ Com efeito, pelo princípio da legalidade o administrador público “está preso à lei, e qualquer desvio de sua competência pode invalidar o ato e tornar o seu responsável, conforme o caso, *disciplinar, civil e criminalmente*” (GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 8).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sede preliminar, verificou-se nas “Considerações conceituais” as noções de maior importância à compreensão da matéria tratada pelo trabalho monográfico, de maneira a subsidiar seu suporte teórico. Em especial, distinguiu-se as conotações freqüentemente empregadas em relação ao termo “regularização fundiária”. Viu-se que “regularização fundiária” pode significar regularização jurídica de assentamentos; urbanização destes; ou justaposição dos assentamentos (“cidade ilegal”) à “cidade legal”, no sentido de se incluí-los aos projetos de desenvolvimento urbano e, da mesma forma, como meio de se projetar o desenvolvimento urbano considerando a sua existência.

Em tal conjuntura, anotou-se que a regularização fundiária em sua dimensão jurídica é a que constituiria objeto deste estudo. Nessa oportunidade, citou-se o marco teórico da presente monografia, da lavra de Ellade Imparato e Nelson Saule Júnior, a embasar tal escolha.

De fato, nota-se que a idéia contida na obra desses autores defende a regularização jurídica de assentamentos informais urbanos, como meio de se garantir o direito de moradia à população de baixa renda. Sustentam os referidos juristas, através desse entendimento, que a legalização de áreas ocupadas irregularmente por população economicamente hipossuficiente, além de assegurar o direito de moradia a tal contingente, promove a sua capacitação econômica e inclusão sócio-territorial.

Em seqüência, considerando que se abordaria a dimensão jurídica do problema dos assentamentos irregulares urbanos, surgiu a necessidade de se indagar qual o melhor instrumento oferecido pelo Direito para o desate dessa questão.

Com efeito a relevância jurídica ressaltada, já que o direito de moradia e de propriedade, assegurados pela Constituição Federal, carecem de instrumentos jurídicos hábeis a sua garantia no caso concreto. Na situação abordada, carecem de instrumentos jurídicos aptos a garantirem sua efetividade dentro da realidade dos assentamentos irregulares urbanos.

Portanto, restava saber se haveria na lei uma forma legítima e juridicamente válida para a regularização dos mencionados assentamentos. Porém, antes de se analisar o problema e sua resolução, era ainda necessário construir o quadro teórico de tal contexto, o que foi feito no capítulo primeiro.

Viu-se as características principais da propriedade imobiliária, bem como os meios tradicionais de se garantir o direito de moradia e o direito de propriedade, concretizados

através dos modos de aquisição e perda de imóveis, e de realização de empreendimentos imobiliários. Analisou-se também o registro de imóveis, juntamente com suas características e princípios. Nessa passagem, constatou-se quão importante é esse serviço para a garantia da propriedade imóvel, resguardada em seus contornos pelos princípios registrários da continuidade, da especialidade, da prioridade, da presunção (eficácia), da legalidade e da publicidade.

Estudada a propriedade formal no primeiro capítulo, passou-se no segundo à análise da “propriedade informal” representada pelos assentamentos irregulares urbanos. Ou seja, vistos os meios normalmente tutelados pelo Direito de se lidar com a moradia e a propriedade imóvel, pesquisou-se no capítulo segundo a construção dos métodos informais de se ter moradia e propriedade.

Foram perfiladas algumas das causas do caos urbanístico brasileiro, representado pela existência de mais de doze milhões de domicílios compondo os assentamentos irregulares urbanos. Notou-se que o problema atinge cidades grandes e pequenas e se manifesta não só como irregularidade formal, mas também como precariedade de habitação, decorrente da falta de saneamento básico, água potável, educação, saúde etc.

Ainda no capítulo segundo, repisou-se a importância do Direito para a resolução de tal problema, levando-se em conta que as leis urbanísticas, se devidamente formuladas e aplicadas, podem fundamentar e promover uma correta ordenação do espaço urbano, atendendo-se à demanda de informalidade criada pelos aludidos assentamentos, tal como preconizado pelo marco teórico utilizado na pesquisa.

Nessa esteira, perlustrou-se nesse capítulo as leis que inicialmente versam sobre a política urbana, a começar pelos princípios e diretrizes constitucionais. Observou-se que a regularização fundiária encontra guarida tanto na Constituição Federal, quanto no Estatuto da Cidade e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, podendo ainda ser tratada através de plano diretor, leis municipais e instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Nada obstante, ponderou-se que, apesar de ser possível encontrar nessas leis a base da possibilidade jurídica da regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, não se vê nelas a estrutura necessária à aplicação desse instituto. Isto é, essas leis apóiam que se regularize assentamentos irregulares, mas não fornecem normais procedimentais específicas para a aplicação do instituto, tampouco se esse se destinar aos assentamentos irregulares dos economicamente hipossuficientes. Sem contar que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano contém regras inexequíveis de acordo com a realidade de muitos dos assentamentos irregulares existentes.

A situação fática apresentada no capítulo segundo, por meio de estatísticas, comprova que essa falta de regulamentação específica não é problema de somenos importância.

De fato, os administradores públicos têm encontrado obstáculos reais na implantação dos seus projetos, em virtude de leis urbanísticas que priorizam o individual em detrimento do coletivo. O fiasco na implantação do programa *Papel Passado* do governo federal é uma das demonstrações dessa dificuldade, já que, da meta de 1 milhão de lotes a serem regularizados, apenas em 64.676 atingiu-se tal intento, culminando em concessão de títulos pelo Poder Público.

Especificou-se no capítulo terceiro que um dos maiores óbices à regularização anteriormente mencionada representa-se no entrave da questão registral. Avaliou-se que o processo de regularização fundiária, dantes aludido, encontra grande resistência na sua fase de implementação formal, a culminar no registro do parcelamento e dos títulos concedidos pelo Poder Público.

Considerou-se ainda que a ação municipal no sentido de regularizar assentamentos informais é restrita à falta de uma lei federal que uniformize os procedimentos registrários, perecendo aquela iniciativa na metade do processo.

Nessa oportunidade, apresentou-se a regularização fundiária de interesse social, instrumentalizada pela demarcação urbanística – ambos instituídos pela Lei nº 11.977/2009 – como **hipótese** do problema acusado na pesquisa.

Articulou-se nos itens seguintes que, através da demarcação urbanística, a regularização fundiária de interesse social acima referida atinge sua principal finalidade respeitante à regularização formal dos assentamentos irregulares urbanos.

Indubitável que a regularização fundiária deve ser plena, resolvendo as carências urbanísticas, sociais e ambientais dos assentamentos. Entretanto, nota-se que qualquer ação destinada a sanar distorções na ocupação urbana não pode prescindir do suporte jurídico. Suporte esse encontrado na demarcação urbanística a promover a regularização fundiária de interesse social da Lei nº 11.977/2009, como já afirmado.

Por óbvio, não se fez uma apreciação exaustiva de todos os instrumentos necessários à resolução do problema dos assentamentos informais urbanos, na totalidade de suas causas e conseqüências, haja vista a extensão de tal exame, a fugir das propostas de um trabalho monográfico. No entanto, indicou-se o citado procedimento como condição indispensável à implementação dos demais instrumentos de política urbana – que certamente não poderiam prescindir da regularização jurídica das áreas sobre as quais devem atuar.

Viu-se que o procedimento apontado como hipótese atinge essa finalidade por vários

meios, como pela simplificação dos atos registrais, a agilizar o procedimento, sem, porém, descuidar da segurança jurídica e dos princípios registrários; pela redução de custos em razão da gratuidade de emolumentos; e, por fim, pela própria garantia aos direitos constitucionais de moradia e de propriedade, através da instituição da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial, ambas registráveis no registro de imóveis.

Nessa ordem, citou-se como inovações satisfatórias à agilidade e segurança do procedimento de regularização fundiária: a) a compatibilização do licenciamento urbanístico com o licenciamento ambiental consubstanciada na aprovação municipal única conforme o parágrafo único, do art. 53, da Lei nº 11.977/2009, que não só agiliza e atalha o processo, como também evita discrepâncias entre a licença urbanística e a licença ambiental; b) a possibilidade de beneficiários e outros legitimados (art. 50) realizarem obras nos assentamentos na forma do art. 55 da mesma lei, de modo acelerar as obras municipais e garantir a urbanização do local; bem como c) a possibilidade de se utilizar, acessoriamente, a desapropriação para otimizar a funcionalidade dos assentamentos na forma do art. 74 da mencionada Lei, onde se permite o desconto de dívidas fiscais e respectivas multas do valor a ser pago pelo Poder Público à título de indenização pelo ato expropriatório.

No que se refere especificamente à demarcação urbanística, mencionou-se como inovações favoráveis à celeridade e segurança do processo de regularização fundiária antes aludido: a) a obrigatoriedade da planta de sobreposição que, ao cotejar a área delimitada pelo Poder Público com a área demarcada no registro de imóveis, dá maior aplicabilidade aos princípios registrários da especialidade e da continuidade; b) a exigência de apresentação de certidão de matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, a proporcionar maior transparência ao procedimento, sobretudo porque esta deverá ser disponibilizada pelo oficial do registro a qualquer interessado; c) a permissão de que o parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária de interesse social seja registrado mesmo sem atender aos requisitos da Lei nº 6.766/2009 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), conforme prescreve o parágrafo único do art. 65, da Lei 11.977/2009, inserido pela Medida Provisória nº 514, de 2010, o que certamente propicia a compatibilização das normas técnicas com a realidade fática dos assentamentos irregulares urbanos, que demandam regramento diferenciado do normalmente propugnado como regras urbanísticas, conforme já alegado alhures.

Igualmente, não se pode ignorar as vantagens da gratuidade de custas e emolumentos prescrita pelo art. 68 da lei em tela, uma vez que a desoneração do procedimento facilita em muito o acesso à moradia e à propriedade imobiliária.

Os benefícios da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial, por seu turno, são

mais do que patentes, já que estão no auge do procedimento de regularização fundiária de interesse social, concretizando os direitos constitucionais de moradia e de propriedade, respectivamente.

Sem dúvida, a legitimação de posse, que garante a segurança jurídica da moradia do ocupante, é instrumento de ampla abrangência, porquanto pode ser aplicado tanto em ocupações de imóveis privados, quanto de imóveis públicos (onde a usucapião não é cabível).

A relevância da usucapião extrajudicial – que concede não só o direito de moradia, como também o direito de propriedade ao ocupante – é, de igual modo, sobremaneira evidente. Conforme já analisado, os critérios dessa usucapião prestigiam a usucapião especial urbana, tratada pelo art. 183 da Constituição Federal.

Na usucapião extrajudicial permite-se a conversão do título de legitimação de posse em usucapião, sendo o pedido feito no próprio Registro de Imóveis, onde a conversão se operará, outrossim, na própria matrícula do imóvel. Atalha-se, dessa forma, o demorado e formalista procedimento judicial de usucapião. Assinalou-se que não há, com isso, qualquer lesão ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, já que o proprietário do imóvel, desde a notificação da regularização fundiária de interesse social pode ingressar em juízo reclamando o seu imóvel, tendo ainda o prazo de cinco anos para fazê-lo, a partir do registro da legitimação de posse.

Ainda, carreados à consecução da regularização fundiária de interesse social, principalmente a partir da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial, estão os efeitos decorrentes da segurança da posse e da propriedade pela população de baixa renda ocupante dos assentamentos irregulares.

Viu-se que a proteção jurídica da moradia robustece o denominado “déficit de habitabilidade brasileiro”, ocasião na qual se tornam mais seguros os investimentos no imóvel regularizado e na comunidade que o integra. Disso decorrem, logicamente, a otimização do fluxo de bens e serviços, a capacitação econômica da população economicamente hipossuficiente, a integração da “cidade informal” à “cidade formal”. Enfim, proporciona-se à coletividade urbana benefícios econômicos, urbanísticos e sociais provenientes do ingresso de áreas formalmente inexistentes ao espaço legal da cidade.

Em suma, atinge-se com a regularização fundiária de interesse social, viabilizada pela demarcação urbanística da Lei 11.977/2009, a regularização dos assentamentos informais do Brasil, de modo a confirmar a **hipótese** deste estudo, além de se garantir à população de baixa renda os benefícios decorrentes da concretização dos direitos constitucionais de moradia e de propriedade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. *Disciplina: Regularização Fundiária: Princípios e Conceitos Básicos*. PUC Minas Virtual. Belo Horizonte. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-%20Da_igualdade_e_da_diferenca.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2011.

ALFONSIN, Betânia. *O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de *apud* FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006.

BARROS, Ana Lúcia Porto de. *O Novo Código Civil comentado*. v. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Decreta o Código de Águas. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964 – Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4591.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Código_Civilivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007 – Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 – Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L6015.htm>>. Acesso em: 05 maio 2011.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos*. Brasília. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BRASIL. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 – estabelece critérios para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981 e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 29 mar. 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: Mestrado Acadêmico em Direito do Estado (Direito Urbanístico), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 206 (Dissertação).

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. 4 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CARVALHO, Celso Santos...et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

CATANI, Afrânio Mendes. *O que é capitalismo?* 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. p. 117.

CHAVES, Cristiano e ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 173.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. v. 4., 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social. *Revista Integração*. São Paulo, [s.n.], ano 14, n. 53, abr./maio./jun./ 2008.

DIFINI, Luiz Felipe. *Manual de direito tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FARIA, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária de imóveis da União: lei 11.481/07. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, n. 332, set. 2007.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil – parte geral*. v. 1. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GALHARDO, João Baptista. O registro do parcelamento do solo para fins urbanos. Porto Alegre: IRIB – S.A. Fabris, 2004.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JACOMINO, Sérgio. Registro da posse: a imissão provisória na posse e o Registro de Imóveis. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010.

JELINEK, Rochelle. Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o parcelamento do solo urbano. *Portal do Ministério Público de Goiás*. Goiânia. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/1>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, 2007, São Luís. *Política urbana e a Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade privada, os instrumentos de efetivação e a questão social da moradia*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2007, 9p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros 2007.

NICOLAU, Gustavo Rene. *Direito civil: parte geral*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ORLANDI, Neto, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

PAIVA, João Pedro Lamana. A importância da atividade cartorial para a efetividade da regularização fundiária dos assentamentos de interesse social. Portal Lamana Paiva. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.lamanapaiva.com.br%2Fbanco_arquivos%2Fministerio_das_cidades.pdf&ei=rgjgTZ-vB8i3tgfxz5SNCg&usg=AFQjCNEsuVOsO4iIcei2Ihs9EkyVrPk7kw&sig2=IKhnW4n7NOB2n-RjW6XsgA>. Acesso em 25 abr. 2011.

PAIVA, José Pedro Lamana. *O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010.

PAULO, Vicente; MARCELO, Alexandrino. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 131-133.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil: parte geral*. v. 1. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROLNIK, Raquel Rolnik...*et al. Regularização fundiária de assentamentos informais Urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006.

SALLES, Venício Antônio de Paula. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. *Registradores*. Disponível em: < <http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009/print/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

SALLES, Venício Antônio de. *Regularização fundiária* – questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil – parte geral*. v. 1. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. v. 5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VALADARES, Vagner Bravos. *Curso de Metodologia do Trabalho Científico*; Sistema de Ensino à Distância das Faculdades Integradas de Caratinga. Caratinga: Faculdades Integradas de Caratinga, 2006.

ANEXOS

ANEXO A – Notícia sobre a execução de projeto piloto de demarcação urbanística da Lei nº 11.977/2009

AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA DA ROCINHA É REGISTRADO NO RIO DE JANEIRO SAI COM COLABORAÇÃO DA ANOREG E DO CARTÓRIO DO 2º OFÍCIO DE RI DO RIO¹⁹⁶

Qui, 09 de Dezembro de 2010 08:42



A **Anoreg-BR** recebeu ofício do Secretário Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, Celso dos Santos Carvalho, agradecendo o apoio que a entidade nacional e o 2º Ofício de Registro de Imóveis do Rio de Janeiro, do qual é titular Fernando Falcão, proporcionaram para o êxito da regularização fundiária na favela da Rocinha. Há mais de ano, a **Anoreg-BR** e o Ministério vêm trabalhando com foco nesse projeto, realizando audiências, reuniões, grupos de trabalhos, que possibilitaram o desenvolvimento de estudos e parcerias relevantes para a alcançar esta meta.

Vale a pena salientar que também participaram desse projeto, representando a **Anoreg-BR**, o presidente Rogério Portugal Bacellar, o vice-presidente de distribuição, Márcio Braga, o vice-presidente de registro de imóveis, Luiz Gustavo Leão Ribeiro, e o titular do cartório de Sapucaia do Sul, João Pedro Lamana Paiva.

AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA DA ROCINHA É REGISTRADO NO RIO DE JANEIRO

No final de novembro foi registrado junto ao Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis, o Auto de Demarcação Urbanística de parte da favela da Rocinha (RJ), onde existem cerca de 5 mil domicílios. Trata-se de um marco para a regularização fundiária no Brasil, com o início do processo de implantação dos novos instrumentos criados pela Lei 11.977/2009, que

¹⁹⁶ Anexos referenciados conforme indicação do *Curso de Metodologia do Trabalho Científico* de Vagner Bravos Valadares (VALADARES, Vagner Bravos. *Curso de Metodologia do Trabalho Científico*; Sistema de Ensino à Distância das Faculdades Integradas de Caratinga. Caratinga: Faculdades Integradas de Caratinga, 2006, p. 13).

regulamentou o Programa *Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas*.

O Ministério das Cidades e o Ministério da Justiça vêm desde 2006 apoiando as atividades que culminaram com essa demarcação urbanística.

Após a promulgação da lei, o Ministério das Cidades juntamente com a Fundação Bento Rubião e a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, atuaram em parceria neste trabalho, que contou com o apoio da Corregedoria Geral de Justiça do Estado e do 2º Ofício de Registro de Imóveis.

O trabalho consistiu na pesquisa fundiária dos imóveis integrantes do Auto de Demarcação e seus confrontantes, na elaboração das plantas, dos editais de convocação e memoriais descritivos, tanto do Auto quanto das áreas remanescentes. Todo esse material foi encaminhado ao Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis, que junto com a Corregedoria Geral de Justiça deu início ao processo de demarcação.

Desta forma, considerada como um projeto piloto na implementação dos instrumentos previstos na nova Lei, a Rocinha é a primeira favela a ter o Auto de Demarcação Urbanística averbado. Esta iniciativa possibilitará o registro do projeto de legalização do parcelamento da área e a emissão dos títulos de legitimação da posse que serão concedidos aos moradores.

(Fonte: Ministério das Cidades)¹⁹⁷

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Auto de demarcação urbanística da Rocinha é Registrado no Rio de Janeiro sai com colaboração da Anoreg e do cartório do 2º ofício de RI do Rio. *Portal da ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Brasil*. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16041:auto-de-demarcacao-urbanistica-da-rocinha-e-registrado-no-rio-de-janeiro-sai-com-colaboracao-da-anoreg-e-do-cartorio-do-2o-oficio-de-ri-do-rio-&catid=3:jurisprudencia&Itemid=22>. Acesso em 30 abr. 2011.

ANEXO B – Modelos

Modelos para práticas do Registro de Imóveis para os fins de regularização fundiária¹⁹⁸

Modelo nº 1

Auto de demarcação urbanística (art. 56, caput)

AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS

O Prefeito Municipal de no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº de de (Lei Orgânica do Município) e considerando o que consta do expediente administrativo nº da Secretaria Municipal de, FAZ SABER que o terreno urbano localizado no bairro..... (ou distrito ou denominação tradicional do lugar), neste município, com área total de m² e com as seguintes características, dimensões e confrontações..... (coordenadas georeferenciadas dos vértices, se for o caso), registrado no Registro de Imóveis do Município de, sob a matrícula número (ou transcrição), em nome de, (referir os nomes das pessoas que constam no registro, se houver registro), FOI DEMARCADO pela equipe técnica da Secretaria de deste município, conforme planta, memorial descritivo, planta de sobreposição e certidão(ões) do Registro Imobiliário, que seguem anexos e integram o presente Auto de Demarcação para fins de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, nos termos da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, da Lei Municipal nº de ... de de e do Decreto nº de de de (Se existente, referir toda a legislação municipal que regulamentou o procedimento de regularização fundiária no município.)

(Parágrafo adicional em caso de área pública)

Considerando que a referida DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA abrange (ou confronta com) ÁREA PÚBLICA, pertencente (à União, ao estado de, ao Distrito Federal ou ao município de,), foi realizada a NOTIFICAÇÃO do(a) (referir a respectiva Procuradoria-Geral ou Órgão de Administração Patrimonial do ente federado envolvido), conforme documento de fl., para que manifestasse, no prazo de 30 (trinta) dias, se era titular do domínio sobre a referida área, não tendo havido manifestação de interesse no referido prazo.

Prefeitura Municipal de, em ...de...de

(Assinatura do prefeito municipal)

(Registre-se, publique-se etc.)

O Prefeito Municipal de (ou representante do ente federado que está promovendo a regularização fundiária), no uso de suas atribuições e tendo em vista o que dispõe o art. 56, §2º da Lei n. 11.977/2009, NOTIFICA Vossa Senhoria (Excelência) de que o Poder Público Municipal realizou a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, para fins de regularização fundiária de interesse social, da área situada no bairro, neste Município, com as seguintes características (descrição completa do imóvel, confrontações, medidas etc.)....., a qual possui registro de titularidade da propriedade em seu nome, com registro no Serviço de Patrimônio Público (ou no Ofício de Registro de Imóveis de, sob a matrícula nº), conforme cópia da certidão anexa (ou que a referida área demarcada confronta com área pública sob administração desse ente federado ou órgão de controle patrimonial).

Fica Vossa Senhoria (Excelência), dessa forma, CIENTIFICADO de que dispõe do prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data do recebimento da presente NOTIFICAÇÃO para informar a este promovente da REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, representado pela Secretaria Municipal de, sito na Rua, nº, bairro, nesta cidade de, cujo horário de expediente nos dias úteis é dash àsh, se a referida área realmente pertence à (ao)(ente federado), (ou se, na qualidade de representante do interesse dominial da área pública) confrontante com a área demarcada observado o mesmo prazo, apresente IMPUGNAÇÃO à demarcação urbanística realizada. A ausência de manifestação por parte de Vossa Senhoria (Excelência) no prazo assinalado implicará a continuidade do processo de demarcação urbanística, de acordo com o que autoriza o §3º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009.

(Localidade), dede

(Assinatura do prefeito municipal ou do representante de outro ente federado promovente da regularização fundiária)

Modelo nº 2

Notificação do titular de domínio pelo poder público promovente da demarcação em caso de área pública (art. 56, §2º)

NOTIFICAÇÃO

(Nome da autoridade ou órgão notificado) SENHOR PROCURADOR-GERAL DO(A)(União, Estado, Distrito Federal, Município) ou SENHOR DIRETOR-GERAL DO PATRIMÔNIO (da União, do Estado ou do Município de,).

(Endereço(s)) Rua, nº, bairro:, CEP.....,

Município, Estado de

Modelo nº 3

Notificação pessoal do titular do domínio do imóvel demarcado pelo oficial do Registro de Imóveis (art. 57, §1º)

NOTIFICAÇÃO PESSOAL

(Nome do notificado e qualificação) FULANO DE TAL, (nacionalidade, estado civil, filiação)..... e (naturalidade), data de nascimento em .../.../....., RG, CPF, (Endereço(s) Rua, nº, bairro, CEP....., (município), estado

¹⁹⁸ PAIVA, José Pedro Lamana. O Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV, e suas implicações técnicas no Registro de Imóveis. *Boletim do IRIB em revista*. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, ano 26, n. 339, 3 de jul. 2010, p. 12/17.

O Oficial do Registro de Imóveis de, no uso de suas atribuições e em vista do que dispõe o art. 57, §1º da Lei nº 11.977/2009, NOTIFICA Vossa Senhoria que o Poder Público Municipal (ou outro ente federado promovedor da regularização fundiária), realizou a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, para fins de regularização fundiária de interesse social, da área situada no bairro, neste município, com as seguintes características (descrição completa do imóvel, confrontações, medidas, etc.)....., a qual possui registro de titularidade da propriedade inscrito em seu nome, neste Ofício de Registro de Imóveis, sob a matrícula nº

Fica Vossa Senhoria, dessa forma, CIENTIFICADO de que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data do recebimento da presente NOTIFICAÇÃO, poderá apresentar, neste Registro de Imóveis, sito na Rua, nº, bairro, nesta cidade, nos dias úteis, no horário dash àsh, IMPUGNAÇÃO ao pedido de averbação da demarcação urbanística realizada, conforme lhe é facultado pelo §1º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009.

(Localidade),dede

(Assinatura do oficial do Registro de Imóveis)

Modelo nº 4

Edital de notificação dos confrontantes* (art. 57, §2º)

EDITAL DE NOTIFICAÇÃO

O Oficial do Registro de Imóveis de, no uso de suas atribuições e tendo em vista o que dispõe o art. 57, §2º da Lei nº 11.977/2009, FAZ SABER aos notificados (nomes e qualificações dos confrontantes)

..... e, que o Poder Público Municipal (ou outro ente da Federação que promove a regularização) realizou a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, para fins de regularização fundiária de interesse social, da área situada no bairro, neste Município, com as seguintes características (descrição completa do imóvel, confrontações, medidas, etc.)....., a qual CONFRONTA com imóveis de propriedade dos já mencionados notificados.

Ficam Vossas Senhorias, dessa forma, CIENTIFICADOS de que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de publicação do presente EDITAL DE NOTIFICAÇÃO, poderão apresentar, neste Registro de Imóveis, sito na Rua, nº, bairro, nesta cidade, nos dias úteis, no horário dash àsh, IMPUGNAÇÃO ao pedido de averbação da demarcação urbanística realizada, conforme lhe é facultado pelo Inciso III do §3º do art. 57 da Lei n. 11.977/2009.

(Localidade),dede

(Assinatura do oficial do Registro de Imóveis)

*A publicação deste edital deve ocorrer no prazo máximo de 60 dias, uma vez pelo Imprensa Oficial e uma vez em jornal de grande circulação local, e deve ser custeada pelo promovedor da regularização fundiária (art. 57, §3º, II).

Modelo nº 5

Abertura de matrícula* (art. 57, §5º)

Livro nº 2 – Registro Geral Matrícula nº
(Localidade),dede

(Imóvel) TERRENO URBANO de forma poligonal irregular, com área superficial de trinta e nove mil metros quadrados (39.000,00 m²), com as seguintes dimensões e confrontações: a NOROESTE, na extensão demetros edecímetros (.....m), em alinhamento com a Rua; a SULESTE, na extensão de metros edecímetros (.....m); a NORDESTE, na extensão de metros edecímetros com área pertencente ao município; e a SUDOESTE, em alinhamento com a Avenida

(Planta de situação, desenho resumido)

(Quarteirão) O quarteirão é formado pelas Ruas e e Avenida e Travessa

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, nos termos do §5º do art. 57, da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo Poder Público Municipal e/ou (outro legitimado), por não ter sido localizado o proprietário e o registro anterior do imóvel, conforme expediente administrativo nº, da Prefeitura Municipal de, passado emde.....de..... e devidamente arquivado nesta Serventia.

(Assinatura do registrador/substituto)

AV-1/..... em/...../.....

(Após a abertura da matrícula, consignar a averbação do auto de demarcação urbanística realizado pelo poder público (municipal, estadual, federal), conforme modelo apresentado em seguida).

*Matrícula geral da área demarcada sem matrícula anterior, aberta previamente à execução do projeto de parcelamento para a individualização dos lotes com abertura das respectivas matrículas.

Modelo nº 6

Averbação de auto de demarcação urbanística (art. 57, §4º)

AV-.../....., em/...../.....

AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Nos termos do AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA lavrado pelo Município de, em de de e assinado pelo Exmo.

Senhor Prefeito Municipal, Instruído com os documentos previstos no §1º, Incisos I, II e III do art. 56, da Lei nº 11.977/2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula foi demarcado para fins de regularização fundiária de interesse social, de acordo com a referida Lei.

(Protocolo) Título apontado sob nº, em

(Localidade), ... de de

(Assinatura do registrador/substituto)

Modelo nº 7 Registro de parcelamento (art. 58)

R../....., em ... de de.....

REGISTRO DE PARCELAMENTO DE SOLO

Nos termos do requerimento firmado pelo Município de, em .. de de, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Instruído com a documentação prevista no art. 51 da Lei nº 11.977/2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula foi parcelado/regularizado de acordo com o art. 58 da referida Lei, por se tratar de área de interesse social, da seguinte forma: 20.000,00 m² destinados aos lotes; 15.000,00 m² destinados ao sistema viário e 4.000,00 m² destinados às áreas públicas, totalizando a área de 39.000,00 m². As demais condições constam do respectivo processo.

(Protocolo) Título apontado sob nº, em de de

(Localidade), ... de de

(Assinatura do registrador/substituto)

Modelo nº 8 Abertura de matrícula (para os lotes originados do parcelamento)

REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE
Livro nº 2 – Registro geral Matrícula nº

(Localidade) ...dede

(Imóvel) O lote urbano sob número....., da quadra....., do setordo mapeamento geral no denominado ".....", de forma retangular, com área superficial de.....metros edecímetros quadrados (.....m²), situado na Rua....., lado....., bairro, nesta cidade, distando a face nordestemetros da esquina da Rua, com as seguintes dimensões e confrontações: a NOROESTE, na extensão de metros edecímetros (.....m), em alinhamento com a Rua; a SULESTE, na extensão de metros edecímetros (.....m) com terras pertencentes a; a NORDESTE, na extensão demetros edecímetros com o lote número..... e a SUDOESTE em o alinhamento com a Avenida

(Planta de situação, desenho resumido)

(Quarteirão) O quarteirão é formado pelas Ruas e e Avenida e travessa

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, originada do R../..... (matrícula mãe), nos termos do art. 58 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo Poder Público Municipal (e/ou outro legitimado), conforme expediente administrativo número, passado em ...de.....de..... e devidamente arquivado nesta Serventia.

(Assinatura do registrador/substituto)

AV-1/..... em ../.../.....

Restrição ao remembramento do imóvel

Por força do que estabelece o art. 70 da Lei nº 11.977/2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula não poderá ser remembrado em razão de ter-se originado de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social.

(Protocolo) Título apontado sob nº, em ../.../.....

(Localidade)dede

(Assinatura do registrador/substituto)

Modelo nº 9 Abertura de matrícula para áreas públicas originadas do parcelamento*

REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE
Livro nº 2 – Registro Geral Matrícula nº.....Ficha

(Localidade), ...dede

(Imóvel) Área pública. Terreno urbano de formato poligonal Irregular, com área superficial de..... metros edecímetros quadrados (.....m²), situado na Rua....., lado....., bairro, nesta cidade, distando, a face nordeste,metros da esquina da Rua, com as seguintes dimensões e confrontações: a NOROESTE, na extensão demetros edecímetros (.....m), em alinhamento com a Rua; a SULESTE, na extensão de metros edecímetros (.....m) com terras pertencentes a; a NORDESTE, com extensão demetros edecímetros, em alinhamento com a Avenida; e a SUDOESTE, em alinhamento com a Avenida, destinado à área verde de preservação permanente.

(proprietário) Município de(qualificação).....

(planta de situação, desenho resumido)

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, originada no R-.../... (matrícula mãe) nos termos do art. 67 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo Poder Público Municipal e/ou..... (outro legitimado), conforme expediente administrativo número, passado em ...de.....de....., devidamente arquivado nesta Serventia.

(Localidade) ... de ... de

(Assinatura do registrador/substituto)

AV-1/..... (AV-um/.....) em .../.../.....

Destinação de área pública

Em conformidade com o artigo 67 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula destina-se a uso público como (praça/largo/área Institucional/ equipamento urbano etc.), por se tratar de bem público de uso comum do povo, de acordo com o Inciso I do art. 99 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

(Protocolo) Título apontado sob nº em ... de ... de

(Localidade) .../.../.....

(Assinatura do registrador/substituto)

(Emolumentos gratuitos)

* Abertura de uma matrícula para cada área pública: praças, largos etc.

Modelo nº 10

Abertura de matrícula para vias públicas originadas do parcelamento*

REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE
Livro nº 2 – Registro Geral Matrícula nº..... Ficha.....

(Localidade) ...dede

(Imóvel) AVENIDA Terreno urbano localizado no setor.... do mapeamento geral, de forma regular, com área superficial de.....m², balno, nesta cidade, com as seguintes dimensões e confrontações: (descrever completamente o imóvel e a demais vias públicas abertas em razão do projeto de parcelamento de solo)

PROPRIETÁRIO: Município de(qualificação).....

(planta de situação, desenho resumido)

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, originada do R-.../..... (matrícula mãe), nos termos do art. 67 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo Poder Público Municipal e/ou..... (outro legitimado), conforme expediente administrativo número, passado em ...de.....de..... devidamente arquivado nesta Serventia.

(Protocolo) Título apontado sob o número em .../.../.....

(Localidade) ... de... de

(Assinatura do registrador/substituto)

AV-1/..... (AV-um/.....) em .../.../.....

Destinação de área pública

Em conformidade com o artigo 67 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula destina-se a uso público como via de circulação, bem público de uso comum do povo, de acordo com o Inciso I do art. 99 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

(protocolo) Título apontado sob o número em .../.../.....

(Localidade), ... de .. de

(Assinatura do registrador/substituto)

(Emolumentos gratuitos)

* Abertura de uma só matrícula para as vias públicas: ruas, avenidas etc.

Modelo nº 11

Título de legitimação de posse (art. 58, §1º)

O Prefeito Municipal de, tendo em vista o procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social de que trata o expediente administrativo nº, da Secretaria Municipal de....., CONCEDE o presente TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE do imóvel situado neste município na Rua..... (descrever e caracterizar o imóvel), conforme matrícula nº do Registro de Imóveis desta Comarca a (Fulana(o) de tal), (nacionalidade), (profissão), RG ..., CPF ..., (estado civil e demais dados de qualificação da(s) pessoa(s) titulara(s), na condição de detentor(a) da posse direta, o DIREITO DE MORADIA sobre o referido imóvel, nos termos do art. 59 da Lei nº 11.977/2009.

(Localidade), ... de de

(Assinatura do prefeito municipal)

Publicado no Diário Oficial de.....

Modelo nº 12
Registro de legitimação de posse*
(art. 59, caput)

R-.../....., em .../.../.....

(Título) LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Nos termos do Instrumento particular de legitimação de posse firmado em pelo Município de, por intermédio de seu Prefeito Municipal, fica constando que, de acordo com o art. 59 da Lei nº 11.977/2009, foram legitimados na posse do imóvel objeto desta matrícula (Fulana de tal), do lar, com RG, e seu esposo (Beltrano de tal), (profissão), com RG, conferindo-lhes o DIREITO DE MORADIA.

(Protocolo) Título apontado sob nº em ... de de

(Localidade), em ... de de

(Assinatura do registrador/substituto)

*A legitimação é concedida aos moradores cadastrados pelo Poder Público, observadas as condições dos Incisos do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 11.977/2009.

Modelo nº 13
Requerimento do interessado solicitando
conversão do título de legitimação de posse em
registro de propriedade
(art. 60, §1º)

ILUSTRÍSSIMO SENHOR OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE

(Fulano de tal), brasileiro, (profissão), natural de, filho de e, com RG e CPF, residente e domiciliado neste município na Rua, nº, bairro, CEP, casado pelo regime de de bens (anteriormente/posteriormente) à vigência da Lei nº 6.515/77, com, vem a presença de Vossa Senhoria solicitar a CONVERSÃO do título de legitimação de posse do imóvel situado na Rua, nº, registrado nesse Ofício do Registro Imobiliário sob a matrícula nº, em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por USUCAPIÃO, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, visto ter-se implementado o prazo de cinco anos contados do registro da referida legitimação de posse, nos termos do art. 60 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Junta ao presente requerimento os documentos exigidos pelos Incisos do §1º do art. 60 da referida lei, a saber:

- I. certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;
- II. declaração de que não possui outro imóvel rural ou urbano;
- III. declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família;
- IV. declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Nesses termos, pede deferimento.

(Localidade), de de

.....

(Assinatura do requerente)

Modelo nº 14
Conversão do registro de legitimação de posse em
registro de propriedade (art. 60)

R-.../....., em .../.../...

(Título) CONVERSÃO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE EM PROPRIEDADE

Nos termos do requerimento firmado por (Fulana de tal), do lar, com RG e CPF, e seu esposo (Beltrano de tal), pedreiro, com RG e CPF, ambos brasileiros, casados pelo regime de (e/ou outro estado civil), residentes e domiciliados na Rua, nº, bairro, nesta cidade, instruído com os documentos previstos no parágrafo 1º, Incisos I, II, III, e IV do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, fica convertido o registro de legitimação de posse, concedido ao(s) requerente(s) no R-.../....., em registro de PROPRIEDADE, em virtude da aquisição da propriedade imobiliária por usucapião, de acordo com o art. 183 da Constituição Federal, após implementado o prazo de cinco anos do registro da legitimação de posse no âmbito de regular processo de Regularização Fundiária de Interesse Social promovido pelo município de (ou pela União, ou pelo estado).

(Protocolo) Título apontado sob nº em .../.../.....

(Localidade), de de

(Assinatura do registrador/substituto)

ANEXO C – INTEIRO TEOR DE JURISPRUDÊNCIAS CITADAS



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
 ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
 REGISTRADO(A) SOB Nº

90

ACÓRDÃO

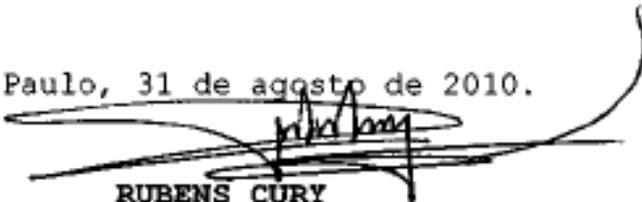


Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança nº 991.09.055418-4, da Comarca de Sorocaba, em que é impetrante CESAR WILLIAM GONÇALVES sendo impetrado MM JUIZ DE DIREITO DA 4 VARA CIVEL DA COMARCA DE SOROCABA, Litisconsortes Passivos MARIA APARECIDA PAULINO DE LIMA, MARIA CAVALLARI JUNIOR e IPANEMA DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL LTDA.

ACORDAM, em 18ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM PREJUDICADO O RECURSO. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores WILLIAM MARINHO (Presidente) e JURANDIR DE SOUSA OLIVEIRA.

São Paulo, 31 de agosto de 2010.


 RUBENS CURY
 RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 18ª Câmara de Direito Privado

VOTO N°: 14227
 MSEG.N°: 991.09.055418-4 (7.414.656-6)
 COMARCA: SOROCABA
 IPTE. : CÉSAR WILLIAM GONÇALVES
 IPDO. : MM. JUIZ DE DIREITO DA 4ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE SOROCABA

MANDADO DE SEGURANÇA - REINTEGRAÇÃO DE POSSE - Pretensão retenção da posse do imóvel em favor do impetrante - Prejudicial - Perda do objeto - Fato superveniente - Lei Municipal n° 9.047/2010 declarando a área em litígio de interesse social, avocando-a para fins de regularização fundiária - Mandamus e pleito liminar prejudicados.

Trata-se de mandado de segurança impetrado em benefício de MARIA APARECIDA DE LIMA, pleiteando a concessão de liminar e decisão definitiva em seu favor, para determinar a retenção do imóvel em testilha em sua posse.

Aduz o impetrante que a posse da paciente é legal, em razão de contrato de compra e venda firmado em outubro de 2008 perante o Tabelionato; que houve pagamento de preço; que a extinção dos embargos sem julgamento de mérito põe em dúvida a parcialidade do juiz e acarreta cerceamento de defesa; que as decisões proferidas nos processos que envolvem a propriedade do imóvel não transitaram em julgado; e, finalmente, que o recurso de apelação não foi recebido porque indeferido o pedido de concessão dos benefícios da assistência judiciária gratuita.

É o relatório.

Pretende o impetrante que o imóvel supostamente adquirido pela paciente, em outubro de 2008, por contrato particular de compra e venda, lhe seja mantido na posse, não obstante decisão judicial determinando a sua desocupação imediata proferida em sentença de ação possessória.

Às fls. 89/93 foi trazida à colação petição dando conta da promulgação de Lei Municipal pela Prefeitura de Sorocaba, que diz respeito aos imóveis objeto das disputas e ações possessórias relacionadas com o presente mandado de segurança. (fls.90/93).

Verifica-se que, no Município de Sorocaba, a Lei Municipal nº 2.042, de 29/10/1979 foi alterada pela Lei Municipal nº 9.047, de 01/03/2010, que dispõe, em seu art. 4º, que o art. 18 da Lei Municipal nº 2.042 passa a ter nova redação, a saber:

" Art. 4º. O art. 18, da Lei nº 2.042, de 29 de outubro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 18. Os empreendimentos habitacionais de interesse social aqui regulados, poderão ser instalados nas áreas a serem criadas na forma prevista pela Lei Municipal nº 8.541, de 05/05/2008, ou nas zonas previstas pela Lei Municipal nº 8.181, de 05/06/2007, a saber:

a) ...; b) ...; c) ...; d) ...; e)

§1º Ficam declaradas Áreas Especiais de Interesse Social para assentamentos e ocupações informais já consolidados, os empreendimentos habitacionais regulares ou irregulares, nos termos da Lei Federal nº 6.766/79, passíveis de regularização e dotados de melhoramentos públicos como rede de água e esgoto, energia elétrica e arruamentos, nos termos do art. 71 da Lei Federal nº 11.977/2009.

§2º Ficam declarados os seguintes bairros, como Áreas Especiais de Interesse Social, para fins de regularização fundiária:

a) ...; b) ...; c) ... d) ...;

e) JARDIM CRUZ DE FERRO; f) ...; g) ...; h) ...;

i) ...; j) ...; k) ...; l) ...; m) ...; n)

§3º Ficam declaradas como Áreas Especiais de Interesse Social, para fins de regularização fundiária, as seguintes áreas do município de Sorocaba:

a) ...; b) ...; c) ...; d) ...; e) ...; f) ...;

g) ...; h) ...; i) ...; j) ...; k) ...; l) ...;

m) ...; n) ...; o) ...; p) ...; q) ...; r)

§4º O Executivo poderá, por meio de Decreto, declarar outras Áreas de Especial Interesse Social para fins de regularização fundiária.' (NR.).





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
18ª Câmara de Direito Privado

Art.5º Ficam mantidas as demais disposições constantes da Lei nº2.042, de 29 de outubro de 1979.

Art.6º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Art.7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Tropeiros, em 1 de Março de 2010, 355º da Fundação de Sorocaba. VITOR LIPPI - Prefeito Municipal." (g.n.).

Percebe-se, pois, que a área em litígio foi declarada de utilidade pública, obrigando-se a Prefeitura a incluí-la na pretendida regularização fundiária, com o que esvazia-se o objeto da discussão possessória travada neste e em todos os processos vinculados ao chamado JARDIM CRUZ DE FERRO.

Por este motivo, por este voto, julga-se prejudicadas as apreciações do *mandamus* e do pleito liminar.

RUBENS CURY
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



02631244

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL COM REVISÃO nº 647.208-4/2-00, da Comarca de JACAREÍ, em que são apelantes EUNICEIA PAULINA LEITE RONDEL (E OUTRO) sendo apelados JOSE DA SILVA CHAGAS e MARCELO FRISONI (E OUTROS):

ACORDAM, em Quinta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, preferir a seguinte decisão: "DERAM PROVIMENTO AO RECURSO, V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores OSCARLINO MOELLER (Presidente), A. C. MATHIAS COLTRO,

São Paulo, 21 de outubro de 2009.

SILVERIO RIBEIRO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 647.208-4/2-00

Comarca: Jacareí

Apelante: Euniceia Paulina Leite Rondel (e outro) (AJ)

Apelada: José da Silva Chagas (AJ)(e outro)

VOTO 17193

EMENTA: USUCAPIÃO – Comprovação de que a autora residiu no imóvel com animus domini, nele mantendo posse mansa, pacífica e ininterrupta – Ausência de oposição hábil a quebrar a continuidade da posse – Prescrição aquisitiva caracterizada – Inteligência do art. 183 da Constituição Federal – Recurso provido, com inversão dos ônus da sucumbência.

Trata-se de apelação contra sentença que em ação de usucapião que EUNICÉIA PAULINA LEITE RONDEL e VINÍCIO RONDEL move contra os espólios de JOSÉ RACZ, EVA OLGA FELIX, HENRYK FREIER, MATLA KRYGIER FREIER, LADISLAS FELIX, ANNA FELIX, SIGMUND FREIER e MARCELO FRISONI julgou improcedente o pedido.

Os autores postulam a declaração de que são proprietários do imóvel situado na Rodovia Geraldo Scavone 470, Jd. das Indústrias, com 132 m² de área (parte do Lote 4, da Quadra 1 do loteamento Jardim das Indústrias).

— —



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mesmo depois de 1993 permaneceram os autores na posse do imóvel usucapiendo, em parte do lote 4.

Não há falar em interrupção posterior à caracterização da prescrição aquisitiva.

A sentença em usucapião é de cunho declaratório, tanto que produz efeitos para trás (*ex-tunc*), a partir do dia em que tenham sido completados os requisitos legais, como tempo, posse, *animus domini*.

Cabe, ainda, repisar que não se mostra bastante para interromper a prescrição mero ato de terceiro, cujo intento não seja o de ter para si o imóvel, uma vez que iniciativas desse jaez devem ser concretas, efetivas e objetivas.

A posse da autora, no entanto, não poderia ser contada antes da promulgação da vigente Constituição Federal, porque inexistia no direito brasileiro a modalidade usucapiatória estatuida no seu art. 183 (RTJ 164/740, 165/348 e 371, 166/237, 168/331 e 175/352).

No caso *subjudice*, porém, a autora exerceu a posse com tranqüilidade e publicamente, como sua única moradia, do dia imediato à promulgação da Lei Maior 6.10.88 até 6.10.93, quando, então, perfectibilizou-se a prescrição aquisitiva e demais requisitos da usucapião.

Assim, até por uma questão de atendimento à função social da propriedade e da política de desenvolvimento urbano estatuidas nos arts. 5º, XXIII, e 182, da Constituição Federal, e ainda com vistas a regularização fundiária de interesse social, nada impede que aqui se

— —



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

acolha o princípio da *mihi factum dabo tibi ius*, adequando-se o que foi postulado na inicial e reconhecendo a aquisição originária da propriedade, pela via usucapional, conforme art. 183 da Lei Magna.

Vale lembrar que como uma forma de abrandar, amoldar, mitigar os rigores da lei referentes aos registros públicos, a Medida Provisória n. 459, de 25.3.2009, que dispunha sobre o *Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*, foi convertida na Lei 11.977/2009, cujo objetivo primacial é também garantir a titulação da propriedade buscada pelo cidadão, passando de posseiro ou ocupante à condição de proprietário ou *dominus* do imóvel que ocupa.

Não há óbice à incidência da prescrição aquisitiva quanto a imóvel inferior ao tamanho mínimo (no caso, 132 m², 4 de frente por 33 de fundos), mesmo porque já existe cadastro na Prefeitura, com a metragem assinalada (fl. 11) e lançamento de IPTU (fl. 22/24 e 26).

Usucapião constitui modalidade originária de aquisição da propriedade.

Atualmente, a Municipalidade admite lotes mínimos de 125 m², com testada de 5 metros, consoante informou a fl. 288.

Todavia, em que pese não atingir a frente do imóvel usucapiendo os sinalados 5 metros, existem já lançamentos e não se visa regularizar terreno quanto a loteamento irregular ou clandestino, daí a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

possibilidade de usucapião do lote visado, sobretudo por se tratar a hipótese de aquisição originária.

Não se afigura, destarte, hipótese de burta às posturas municipais.

Em suma, ao recurso é dado provimento para ser reconhecida a modalidade de usucapião constitucional (art. 183), valendo o presente acórdão como título hábil para o registro e abertura de matrícula do imóvel usucapiendo.

No concernente à sucumbência, fica o apelado condenado nas custas e honorários advocatícios de 15% sobre o valor da causa, devidamente corrigido.

Em face do exposto, ao apelo é dado provimento, nos termos do acórdão.

Assinatura manuscrita de Silvério Ribeiro, apresentando uma grafia cursiva e fluida.

SILVÉRIO RIBEIRO
Relator