

PONTÍFICA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

KARINE MARIA FAMER ROCHA BOSELLI

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DA LEI n.º 11.977/2009

São Paulo
2012

KARINE MARIA FAMER ROCHA BOSELLI

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DA LEI n.º 11.977/2009

Monografia apresentada à PUC/COGEAE,
como exigência parcial para aprovação no
Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu' –
Especialização em Direito Notarial

PROF. DR. VICENTE DE ABREU AMADEI
Orientador

São Paulo
2012

Agradeço, primeiramente, ao Prof. Dr. Vicente de Abreu Amadei, meu orientador, que, através de seus bravos ensinamentos e de sua gentileza em compartilhá-los, me estimulou e incentivou a estudar as questões urbanísticas com afinho e interesse.

Agradeço à Profa. Dra. Consuelo Yoshida Moromizato, coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Notarial e Registral da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pela oportunidade oferecida, através deste Curso de Pós-Graduação, àqueles que são operadores e entusiastas da atividade notarial e registral.

Agradeço a minha família, em especial meu esposo e minhas duas filhas, pela constante ajuda, por suportarem minhas ausências e por estarem sempre de braços abertos para me acolher com amor e carinho.

Agradeço a meu pai (*in memoriam*) por ter me ensinado o prazer e o valor da leitura.

Agradeço a minha mãe, minha primeira professora, por ter me ensinado que o estudo era o caminho para nossas realizações.

Agradeço a minha irmã, Cristianne, que é exemplo intelectual para mim desde pequena.

Agradeço à Profa. Dra. Ana Cláudia Meira, que me auxiliou em todo o processo de revisão deste trabalho.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Deus por tudo o que sou e que tenho, e do qual Lhe sou eternamente devedora.

RESUMO

O crescimento desordenado e sem planejamento das cidades, ao longo dos últimos séculos, acarretou uma infinidade de irregularidades nos espaços urbanos, que culminaram com sua ocupação desordenada e desqualificada. Com o objetivo de sanar tais irregularidades urbanas, inúmeros instrumentos de política urbana passaram a ser criados pelo legislador pátrio ao longo dos últimos anos. É neste contexto que foi editada a Lei nº 11.977/2009, na qual foi estabelecida a Regularização Fundiária de Interesse Social. A Regularização Fundiária de Interesse Social consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, as quais objetivam a regularização das ocupações irregulares e a titulação dominial 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. A Regularização Fundiária de Interesse Social é estruturada a partir da Demarcação Urbanística, da Legitimação de Pessoa, culminando com o chamado Usucapião Extrajudicial. Pautada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, no direito à moradia e na função social propriedade, surge como um dos instrumentos urbanísticos mais inovadores, uma vez que seu procedimento se realiza na esfera extrajudicial, sem a intervenção direta do judiciário.

Palavras-Chave: Direito Urbanístico, Direito Registral, Regularização Fundiária, Regularização Fundiária de Interesse Social, Demarcação Urbanística, Legitimação de Posse, Usucapião Extrajudicial.

RIASSUNTO

La crescita incontrollata e non pianificata delle città, nel corso dei secoli passati, ha avuto come conseguenza grandi irregolarità nelle aree urbane, che hanno portato alla loro occupazione disordinata e squalificata. Al fine di sanare queste irregolarità, numerosi strumenti di politica urbana hanno cominciato ad essere creati dal legislatore nazionale in questi ultimi anni. Ed è in questo contesto che è stata promulgata la Legge n° 11.977/2009, che ha istituito la Regularizzazione Fondiaria di Interesse Sociale. La Regularizzazione Fondiaria di Interesse Sociale è costituita da una serie di misure legali, urbane, ambientali e sociali, che mirano alla regularizzazione delle occupazioni irregolari e alla concessione del titolo di proprietà dei suoi occupanti, al fine di garantire il diritto sociale all'abitazione, il pieno sviluppo delle funzioni sociali della proprietà urbana e il diritto ad un ambiente ecologicamente equilibrato. La Regularizzazione Fondiaria di Interesse Sociale è strutturata a partire dalla Demarcazione Urbanistica, dalla Legittimazione di Possesso e culmina nell'Usucapione Extragiudiziale. Sulla base dei principi costituzionali della dignità umana, il diritto alla casa e alla funzione sociale della proprietà, emerge come uno degli strumenti urbani più innovativi, una volta che la procedura è eseguita nella sfera extragiudiziale, senza l'intervento diretto del giudiziario.

Parole chiave: Diritto Urbanistico, Legislazione Catastale, Regularizzazione Fondiaria, Regularizzazione Fondiaria di Interesse Sociale, Demarcazione Urbanistica, Legittimazione di Possesso, Usucapione Extragiudiziale.

SUMÁRIO

Introdução.....	8
1 O Processo de Urbanização e a Regularização Fundiária.....	9
1.1 Da Urbanização: Processo Histórico e Crescimento das Cidades.....	9
1.2 A Urbanização Brasileira	12
1.3 Das Fases do Urbanismo.....	13
1.3.1 Urbanismo Liberal.....	14
1.3.2 Urbanismo Social.....	15
1.3.3 Urbanismo Funcionalista.....	16
1.3.4 Urbanismo Pós-Moderno.....	17
1.3.5 Urbanismo Sustentável.....	18
1.4 Marcos Históricos da Legislação Brasileira em Matéria de Política Habitacional e Política Urbana	19
1.5 Da Necessidade da Regularização dos Espaços Urbanos.....	23
1.5.1 Das Irregularidades Urbanas.....	23
1.5.2 Regularização ou Reversão?	25
2 Dos Princípios Constitucionais Balizadores da Regularização Fundiária e Princípios Registrários	27
2.1 Princípios Constitucionais.....	28
2.1.1 Da Dignidade da Pessoa Humana.....	28
2.1.2 Do Direito à Propriedade e da Função Social da Propriedade	28
2.1.3 Do Direito à Moradia	32
2.1.4 Da Propriedade Privada como Alicerce da Atividade Econômica.....	33
2.2 Princípios do Registro de Imóveis.....	34
2.2.1 Princípio da Inscrição.....	35
2.2.2 Princípio da Unitariedade da Matrícula.....	35
2.2.3 Princípio da Continuidade ou do Trato Sucessivo ou do Trato Contínuo do Registro de Imóveis.....	36
2.2.4 Princípio da Especialidade.....	37
2.2.5 Princípio da Prioridade.....	38
2.2.6 Princípio da Rogação ou Instância	39
2.2.7 Princípio da Publicidade.....	40
2.2.8 Princípio da Legalidade.....	40
2.2.9 Princípio da Disponibilidade.....	42
2.2.10 Princípio da Presunção ou da Fé Pública da Legitimação Registral.....	42

3 Da Regularização Fundiária de Interesse social da Lei nº 11.977/2009.....	43
3.1 Conceito, Princípios e Legitimados	44
3.2 Das Modalidades de Regularização Fundiária.....	46
3.2.1 Regularização Fundiária de Interesse Social.....	48
3.2.2 Regularização Fundiária de Interesse Específico.....	48
3.3 Da Estrutura e Procedimento para Regularização Fundiária de Interesse Social.....	49
3.3.1 Fase Preliminar.....	50
3.3.1.1 Auto de Demarcação Urbanística.....	51
3.3.2 Fase Procedimental.....	54
3.3.2.1 Da Impugnação	55
3.3.2.2 Da Averbação.....	57
3.3.2.3 Registro do Parcelamento.....	58
3.4 Fase Complementar.....	58
3.4.1 Da Legitimação de Posse.....	59
3.4.2 Usucapião Extrajudicial.....	61
4 Análise Final	63
Referências	66

INTRODUÇÃO

A partir do momento em que o ser humano deixou de ser nômade e vinculou seu *modus vivendi* ao uso da terra, o surgimento de vilas e cidades foi algo irremediável.

O processo de desenvolvimento das urbes, por seu turno, caracterizou-se pela ausência de planejamento prévio, de modo que inúmeros problemas relacionados aos novos aglomerados urbanos nasceram, notadamente aqueles relativos à moradia, à propriedade regular e às infraestruturas urbanas.

Alicerçado pelos princípios da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade, o legislador pátrio (constitucional e infraconstitucional) preocupou-se em editar normas e dispor meios jurídicos que pudessem sanar os males decorrentes do processo de urbanização.

Foi neste contexto que foi editada a Lei nº 11.977/2009, a qual ofereceu novas ferramentas ágeis e técnicas para a promoção da regularização fundiária, destacando-se a Regularização Fundiária de Interesse Social e a Usucapião Extrajudicial.

O objetivo deste trabalho consiste no estudo destes institutos. Para tanto, há que se partir da análise do processo de surgimento das cidades e da urbanização, dos princípios constitucionais e registrários inerentes ao tema, para que se possa, ao final, discorrer sobre o instituto da Regularização Fundiária no âmbito da Lei Minha Casa, Minha Vida.

1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

1.1 DA URBANIZAÇÃO: PROCESSO HISTÓRICO E CRESCIMENTO DAS CIDADES

Para se entender melhor o fenômeno da urbanização e os impactos dele decorrentes, faz-se necessária uma regressão histórica de modo a se vislumbrar a evolução urbana e o rito de passagem da vida rural para o convívio em cidades.

Sob o viés histórico, a urbanização foi um processo lento e gradativo, que culminou no surgimento dos grandes centros urbanos de hoje. É preciso notar, por seu turno, que, no início deste processo, o homem não habitava as cidades.

No período denominado paleolítico ou da pedra lascada – considerado como pré-urbano – o homem era nômade, vivia em pequenos bandos, e obtinha seu alimento da caça, pesca e coleta. Em decorrência da constante necessidade de alimentação, deslocava-se de um lugar para outro, sem que houvesse o surgimento de cidades ou pequenos aglomerados. A habitação principal era a caverna.

Foi no período denominado neolítico que se iniciou propriamente o processo de urbanização. A partir do aperfeiçoamento das armas e ferramentas de trabalho, que possibilitaram o cultivo de alimentos e a domesticação de animais, a fixação do homem em espaços determinados surgiu. Como consequência disto, constituíram-se as primeiras aldeias permanentes. Conforme assinala Cardoso¹,

a partir do momento em que o homem deixou de ser nômade e tomou-se sedentário, ante a descoberta da tecnologia necessária para laborar a terra e retirar o sustento, dentro de uma área territorial limitada, é dado o início para a formação das cidades.

Com o aumento da produção alimentar e o conseqüente aumento populacional, as aldeias neolíticas cresceram, surgindo as primeiras cidades². No entanto, foi o Império

¹ CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. Direito urbanístico. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 3, n. 1, 2003. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/.../395. Acesso em: 14 nov. 2011. p. 127.

² As primeiras cidades surgem nos vales dos rios Nilo, Tigre-Eufrates, Hindu e Hwango-Ho (conhecido como Rio Amarelo), dando início às grandes civilizações da Antiguidade Oriental. Dentre as mais antigas, destacam-se Kisli, Nippur, Eridu, Lagash, no início do IV milênio; Ur e Uruk, no V milênio; Jericó em 5.000 a.C.; Susa e

Romano que impulsionou a expansão urbana. A centralização do governo e o poderio militar de Roma possibilitaram que se empreendesse uma política expansionista, avançando sobre terras até então desconhecidas pelo Ocidente. O comércio, favorecido pela rede de estradas³ e pela navegação no Mar Mediterrâneo⁴, difundiu-se por meio da troca de mercadorias e de produtos nos centros urbanos, havendo um grande desenvolvimento urbano. Como ensina López Ramon⁵, as cidades romanas foram aquelas sobre as quais se pode estabelecer uma teoria racional, havendo uma ordenação quadrícula com a construção de edifícios dotados com funções sociais (foro, termas, anfiteatros), e com a integração territorial através da rede de comunicações.

A queda de Roma, em 475 a.C., deflagrando o colapso do Império Romano do Ocidente, e as conseqüentes invasões bárbaras, acarretaram uma grande reviravolta no desenvolvimento das cidades. A população que outrora vivia sob os auspícios das trocas e do comércio retorna à economia de subsistência, moldada na vida agrária dos bárbaros. Em decorrência do receio de novas invasões, as cidades passaram a ser muradas e fortificadas, o que delimitava a área urbana da rural. A população se sujeitou ao poder soberano dos senhores feudais, proprietários de grandes extensões de terras, e as cidades passaram a surgir nas propriedades feudais. Houve a descentralização do poder e o fortalecimento tanto dos senhores feudais como da Igreja Católica.

A partir do século XI, ressurgiram naturalmente as cidades, impulsionadas pelas Cruzadas e pelo intercâmbio econômico-cultural entre Ocidente e Oriente. O desenvolvimento comercial propiciou a abertura dos burgos⁶ e da economia feudal. Novas rotas comerciais, assim como feiras permanentes em locais estratégicos se estabeleceram. Tais aspectos, aliados ao êxodo dos feudos, originaram novas aglomerações urbanas, desvinculadas das funções agrárias e voltadas para a manufatura. A população urbana cresceu, o controle dos senhores feudais decresceu e as cidades se emanciparam. Surgiram as corporações de ofícios, necessárias ao comércio e fundamentais para o desenvolvimento

Hierakonpolis a 4.000 a.C.; Tróia a 3.500 a.C.; Mohenjo-Daro a 3.000 a.C.; Mênfis a 2.850 a.C.; e Assur a 2500 a.C.

³ As estradas romanas serviram como meio de comunicação do Império Romano com suas terras conquistadas, possibilitando o acesso aos mais diferentes e distantes territórios. Neste sentido, já dizia o ditado popular de que “todas as estradas levam a Roma”.

⁴ A esta época, o Mar Mediterrâneo era conhecido como “Mare Nostrum” já que a maior parte dos territórios costeiros estavam sob o domínio romano.

⁵ LÓPEZ RAMON, Fernando. *Introducción al derecho urbanístico*. Madri: Marcial Pons, 2009. p. 21.

⁶ Os Burgos eram pequeninas cidades medievais, muradas e protegidas, sem equipamentos urbanos.

urbano⁷.

Com o fim da Idade Média e o início da Era Moderna, houve a ascensão da burguesia, a formação dos Estados Nacionais Absolutistas, o predomínio do capitalismo industrial, os descobrimentos marítimos, o Renascimento e a Reforma Religiosa. Todos estes fatores, aliados ao conhecimento de novas tecnologias (como a pólvora, a bússola, o papel e a imprensa) foram decisivos para a transição da urbanização pré-industrial para a industrial. Explicando o impacto destes fatores na realidade espanhola, Lopéz Ramon escreve:

La Edad Moderna alumbró la literatura de utopía y los trazados urbanos renacentistas estructurados por la plaza mayor en las ciudades coloniales españolas, llegando más tarde a los escenarios barrocos en torno al palacio del príncipe y, finalmente, al urbanismo ilustrados con construcciones útiles (fuentes, museos, palacio municipal) y sus nuevas poblaciones.⁸

A partir do século XIX, com a Revolução Industrial, a urbanização tornou-se um processo irremediável e irreversível. A industrialização desencadeou a passagem da sociedade rural para a industrial-urbana, e contribuiu para um grande progresso e avanço tecnológico no setor de produção agrícola. Como resultado disto, um reduzido número de habitantes da zona rural passou a sustentar, do ponto de vista alimentar, o crescente número de pessoas concentradas nas áreas urbanas.

Como fruto dos avanços científicos, houve uma crescente longevidade da população mundial. As cidades passaram a abrigar um número maior de habitantes, surgindo grandes centros urbanos (chamadas de metrópoles), assim como zonas metropolitanas. A migração para estes grandes centros foi recorrente. Como consequência, exigiram-se políticas públicas de melhoria da qualidade de vida nos centros, tais como a implantação de sistema hidráulico, de iluminação, de transporte coletivo e redes de esgoto, assim como planos urbanísticos de logradouros públicos, praças e vias arborizadas. Para regular e melhor direcionar estas políticas públicas, fez-se necessário o estabelecimento de um regramento jurídico próprio, fazendo nascer o Direito Urbanístico.

⁷ Um dos empecilhos para o processo de urbanização, neste período, foi a Peste Negra, que afligiu a Europa entre 1347 e 1350, dizimando um terço da população.

⁸ LÓPEZ RAMON, Fernando. *Introducción al derecho urbanístico*. Madri: Marcial Pons, 2009. p. 21.

1.2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

As primeiras cidades brasileiras nasceram no litoral, em virtude da própria colonização portuguesa, que se iniciara pela costa para se estender, posteriormente, ao interior. Dentre as primeiras cidades, citam-se Salvador, fundada por Tomé de Sousa, no ano de 1549; e São Sebastião do Rio de Janeiro, fundada por Estácio de Sá em 1565.

Sob a sistemática das Capitanias Hereditárias, a organização e as diretrizes acerca das nascentes urbes brasileiras não era algo para o qual Metrópole Portuguesa voltasse grande preocupação, conforme ensina Reis Filho:

Entre os encargos transferidos aos cuidados dos donatários e colonos, figuravam com destaque as tarefas correspondentes à instalação da rede urbana. Livrava-se a Coroa da maior parte dos ônus da colonização do novo território, inclusive no que se refere à fundação de vilas e cidades. A grande maioria dos núcleos urbanos instalados nos dois primeiros séculos de colonização, o foi pelo esforço e interesse dos colonos e donatários, com o estímulo da Metrópole, mas sem a participação direta dessa.⁹

As cidades nasciam e se desenvolviam a partir dos ciclos econômicos em ascensão.¹⁰ O comércio era precário, e a indústria inexistente. Os recursos obtidos na Colônia eram transferidos para Portugal, sem que se estabelecessem políticas urbanas que regulassem e fomentassem o regular crescimento das cidades.

Com vinda da família portuguesa para o Brasil, em 1808, o cenário transformou-se. A autorização para a abertura dos portos, a liberação para as atividades industriais, a criação do Banco do Brasil e da Biblioteca Nacional, entre outros fatores, foram de grande importância para o processo de urbanização brasileiro.

Ainda que, em 1822, o Brasil tenha se tornado independente de Portugal, foi somente a partir do século XIX que o desenvolvimento urbano brasileiro se expandiu. Com a abolição da escravatura em 1888, a proclamação da República em 1889, e o processo de industrialização, a população urbana cresceu “graças à afluência da população do campo em

⁹ REIS FILHO, Nestor G. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1968. p. 31.

¹⁰ Para tanto, Maceió nasceu com o desenvolvimento do plantio de cana-de-açúcar e com a instalação de engenhos de açúcar; as riquezas minerais deram origem a Ouro Preto e Diamantina; e as fazendas de gado originaram a cidade gaúcha de Vacaria.

busca de melhores oportunidades de emprego, bem como à chegada dos imigrantes europeus no final do século XIX e início do século XX”¹¹.

São Paulo surgiu, no início do século XX, como o grande centro industrial brasileiro, enquanto a cidade do Rio de Janeiro manteve-se como o centro político-administrativo até o início da década de 1960, quando da inauguração da nova Capital Federal. Na segunda metade do século XX, a concentração populacional nas cidades brasileiras evoluiu intensamente¹², demonstrando a prevalência da população urbana face à rural.

Ora, se cada vez maior é o número de pessoas vivendo nas áreas urbanas, isto acaba trazendo reflexos e consequências para as cidades. O mau uso e ocupação desordenada do solo urbano – traduzido pelo surgimento de cortiços, favelas, loteamentos clandestinos, aliado ao problema do transporte urbano e do caos no trânsito das grandes cidades, e ao desrespeito ao meio ambiente – demonstram a falta de planejamento urbano que permeia a trajetória do crescimento das cidades brasileiras nos últimos anos.

Para solucionar os problemas oriundos da urbanização, é necessário o norteammento do Poder Público, que se faz através dos instrumentos oferecidos pelo Direito Urbanístico. Neste contexto, destaca-se o instituto da Regularização Fundiária.

1.3 DAS FASES DO URBANISMO

Com o crescimento das cidades e dos fenômenos delas decorrentes, ganha destaque

a intervenção do Poder Público, em crescente escala e no esforço de atingir o bem, comum, quer por ordenar os espaços urbanos em atuação preventiva, quer para corrigir a urbanização desordenada, em atuação corretiva.¹³

A este conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis,

¹¹ CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. Direito urbanístico. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 3, n. 1, 2003. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/.../395. Acesso em: 14 nov. 2011. p. 133.

¹² Conforme o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cerca 84% (oitenta e quatro por cento) da população brasileira é urbana.

¹³ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 5.

propiciando a melhoria das condições de vida dos cidadãos, dá-se o nome de Urbanismo¹⁴.

O Urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano – a urbe¹⁵.

Atualmente, o Urbanismo que se vislumbra passou por um processo de desenvolvimento, em muito influenciado por questões econômicas, sociais e históricas. O estudo deste processo tem relevância para que se possa entender a política urbana ora vigente, assim como os institutos urbanísticos utilizados. Para tanto, analisaremos a seguir, os vários e sucessivos momentos do Urbanismo.

1.3.1 URBANISMO LIBERAL

Como já dito acima, a Revolução Industrial acarretou um crescimento demográfico nas cidades, este decorrente, notadamente, da melhoria da produção alimentar e das ondas migratórias. As cidades industriais passaram a acolher cada vez mais excedentes populacionais. Ao largo destes centros, os bairros pobres cresciam, enquanto as condições mínimas de vida diminuía (situações extremadas de pobreza e de falta de higiene das cidades industriais).

O Urbanismo liberal surgiu em resposta a esta realidade, sendo, porém, uma resposta tímida, isto porque em “muchos casos, la situación de la clase obrera sirvió de coartada a operaciones de especulación inmobiliaria, que dieron lugar a espacios urbanos aptos sólo para la burguesía”¹⁶.

A marca deste período, em sintonia com o Liberalismo econômico, é o *laissez faire*, *laissez passer*. O controle sobre o uso e demais direitos relativos à propriedade privada é quase inexistente.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 377.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 378.

¹⁶ LÓPEZ RAMON, Fernando. *Introducción al derecho urbanístico*. Madri: Marcial Pons, 2009. p. 22.

Dentre as operações urbanísticas realizadas neste período, destacam-se: a) a queda das muralhas (resquícios ainda da Idade Média), uma vez que deixaram de cumprir sua função defensiva, permitindo que novos espaços urbanos pudessem ser utilizados; b) a urbanização destes novos espaços considerados como urbanos, os quais, em boa parte, foram ocupados por edifícios públicos e por residências burguesas¹⁷; e c) a abertura de novas vias de circulação dentro das cidades, o que favoreceu o estabelecimento de fachadas urbanas simétricas¹⁸.

1.3.2 URBANISMO SOCIAL

Por volta do ano de 1900, o crescimento dos grandes centros urbanos, tais como Londres, Paris, Nova Iorque, era uma constante. As áreas centrais destas cidades, em virtude das novas técnicas de construção e do uso de novos materiais (aço, concreto armado), passaram por um processo de verticalização e adensamento urbano. Em contrapartida, com o surgimento de novos meios de transporte, houve a dispersão das áreas residenciais para regiões mais distantes da zona central, nascendo as chamadas áreas suburbanas.

Em resposta a esta realidade, surgiram novos modelos de cidades, com os quais se buscava conter o crescimento dos grandes centros através do planejamento regional. Dentre estes modelos de cidades, destacou-se aquele proposto por Ebenezer Howard (1902), que foi conhecido como *Cidade Jardim*. As *Cidades Jardins*, localizadas ao redor dos centros urbanos, tinham como objetivo integrar indústrias e residências em uma paisagem dominada por casas unifamiliares, rodeadas por pequenos jardins. Este movimento desenvolveu-se amplamente no período entre-guerras, ainda que tenha se caracterizado por cidades jardins satélites com vocação predominantemente residencial, sem o estabelecimento de indústrias que permitissem a configuração de plenas unidades urbanas.

Cabe salientar, outrossim, que durante este período, houve o desenvolvimento de diversas técnicas sanitárias dirigidas ao saneamento e à melhoria das condições de vida, assim como a aprovação de um corpo de regras e normas que regularam “las condiciones de las

¹⁷ Dentre estes novos espaços, ganharam destaque, na Espanha, os famosos *ensaches*. Correspondem eles a terrenos urbanos dedicados a novas construções, fora das áreas centrais, nos quais se destacou a implementação de uma malha ortogonal e quadriculada.

¹⁸ Exemplo destas fachadas simétricas está na transformação de Paris realizada por Haussmann em meados do século XIX.

construcciones, las calles, el aprovisionamiento de agua potable, el alcantarillado, el tratamiento de las basuras y otras cuestiones”¹⁹.

1.3.3 URBANISMO FUNCIONALISTA

Este período é marcado por duas importantes tendências: a visão monumental das cidades e o crescimento contínuo dos centros urbanos. Quanto à primeira, destacou-se a Teoria de Camilo Sitte (1889) balizada no desenho estético das cidades conectado com as modernas posturas conservacionistas. A segunda tendência foi garantida por meio da técnica alemã de zoneamento, com a qual se estruturou a urbe a partir de espaços destinados ao cumprimento de finalidades específicas, tais como moradia, trabalho, lazer. A aplicação destas tendências teve reflexos nos Estados Unidos, especialmente no movimento denominado Cidade Bela, o qual foi utilizado para as planificações metropolitanas de Chicago (1909) e Nova York (1929-1931).

Diversamente à experiência norte-americana, intensos movimentos europeus surgiram em reação às cidades consideradas como ineficazes, sujas e degradantes à pessoa humana. O grupo alemão da Bauhaus (1919-1933) e os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – impulsionados pelo arquiteto francês Le Corbusier – estruturaram as bases do Urbanismo Funcionalista (racionalista ou moderno), as quais se formalizaram na Carta de Atenas de 1933²⁰.

A ideia fundamental do Urbanismo Funcionalista era *identificar e separar as diferentes funções que o ser humano realiza na cidade*, tais como a habitação, o trabalho, o lazer e o transporte, e estabelecer espaços exclusivos destinados a tais fins. Estes conceitos serviram, portanto, para legitimar a criação de espaços comerciais, de redes de autoestradas, de edifícios residenciais e conjuntos habitacionais, espaços livres e áreas verdes, segmentando os espaços e estabelecendo zoneamentos, sempre a partir da finalidade a que se destinam. O

19 LÓPEZ RAMON, Fernando. *Introducción al derecho urbanístico*. Madri: Marcial Pons, 2009. p. 25.

20 A Carta de Atenas, documento clássico do urbanismo, produzida durante o IV Congresso do C.I.A.M (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna) realizado em Atenas em 1933, cujo tema foi a “Cidade Funcional”, estabeleceu as quatro funções básicas do urbanismo, que seriam: habitar, trabalhar, recrear e circular.

exemplo mais próximo deste ideário foi a Cidade de Brasília, o qual só não foi perfeito por conta do surgimento das cidades-satélites²¹.

1.3.4 URBANISMO PÓS-MODERNO

Em oposição ao Urbanismo Funcionalista e ao crescimento contínuo da urbanização, surgiu, em várias frentes²², uma forte preocupação com a reabilitação de espaços urbanos outrora utilizados e que, com a dispersão das cidades e as transformações industriais, portuárias, militares e ferroviárias, se tornaram grandes vazios urbanos. Na Itália, ganhou destaque a crítica feita pelos arquitetos Aldo Rossi e Campos Venuti, os quais propunham a reabilitação dos centros históricos das cidades, que perderam o potencial de uso em virtude do surgimento dos novos espaços urbanos.

Este ideário, por seu turno, sofreu um forte embate vindo da experiência norte-americana. Quer seja pela ausência de centros históricos como aqueles europeus, seja pela visão positiva da cidade dispersa, foram criadas, artificialmente, cidades fantásticas sob a égide do fenômeno denominado como *Disneylandização*. Caracterizando-se pelo espetáculo, pela fragmentação, pelo encantamento, pela aparência e opulência, estas cidades dominaram o urbanismo da pós-modernidade. Todavia, na realidade, só foram implementadas em algumas partes de determinados centros urbanos, limitando-se, as demais cidades, a adotar esta linha de pensamento em certas praças ou distritos.

A consequência negativa disto, por seu turno, se espalhou por todo o território americano e se difundiu para além dele. Ora, para se defender dos excluídos das cidades fantásticas, estas passaram a adotar sistemas de controle e de segurança cada vez mais sofisticados, que culminaram com o crescimento da segregação urbana (os mais abastados protegidos por câmeras de circuito interno e cercas, enquanto os mais pobres passaram a ficar sujeitos a este controle).

No Urbanismo pós-moderno, a segregação tornou-se o signo de identidade dos centros

²¹ Surgidas originariamente para abrigar os operários que trabalharam na construção da nova Capital Federal, as cidades satélites tornaram-se dormitórios para aqueles que, posteriormente, foram trabalhar em Brasília e que não tinham condições econômicas para ali residir.

²² Podemos citar a jornalista norte-americana Jane Jacobs, a historiadora francesa Françoise Choay, e o sociólogo Henri Lefebvre.

urbanos, o que se constata, inclusive, quando são comparadas as desenvolvidas cidades ocidentais com as imensas e pobres cidades do Terceiro Mundo.

1.3.5 URBANISMO SUSTENTÁVEL

Ao final do século XX, influenciada pelo ideário do desenvolvimento sustentável, a política urbana se integrou à política ambiental, conciliando seus objetivos e suas realizações. Várias declarações e diversos textos internacionais foram aprovados, notadamente na Europa²³, tendo por foco o desenvolvimento sustentável da urbe.

Com respeito às cidades, o desenvolvimento sustentável passa a impor consequências relevantes que afetam toda a metodologia e o próprio planejamento urbano (que se torna mais estratégico e participativo), assim como seus objetivos (mais conservacionistas, plurifuncionais e multiculturais).

A função social da propriedade é temário constante que, aliado ao desenvolvimento sustentável, possibilitaram a intensificação da participação popular na política urbana das cidades.

A grande crítica ao Urbanismo Sustentável, por sua vez, reside em sua efetividade, já que, segundo a doutrina, há o risco de que as diretrizes por ele propagadas sejam consideradas como um mero código de boas intenções e, portanto, não sejam respeitadas e aplicadas.

²³ Em 1990, é aprovado o Livro Verde do Meio Ambiente Urbano, elaborado pela Comissão das Comunidades Europeias. Em 1992, a Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais do Conselho Europeu aprova a Carta Urbana Europeia na qual se sintetizam vários trabalhos do Conselho da Europa acerca de questões urbanas e se estabelecem direitos urbanos fundamentais expressos na fórmula “*direito à cidade*”. No mesmo ano, é realizada a Conferência do Rio (Agenda 21), com a qual se determina a geração de uma multiplicidade de planos ambientais municipais. Dois anos mais tarde, em 1994, é assinada a Carta de Aalborg por 80 (oitenta) cidades com apoio comunitário europeu. Em 1996, a Declaração Habitat II de Istambul e o Plano de Ação de Lisboa prestaram apoio ao movimento das cidades sustentáveis. No ano de 1998, uma Nova Carta de Atenas, com intenção de corrigir os equívocos da Carta de 1933 é estabelecida pelo Conselho Europeu de Urbanistas. Em 2000, é aprovada a Declaração de Hannover, que confirmou os planejamos constantes da Agenda 21 e da Carta de Aalborg. Passados três anos, é aprovada, pelo Conselho Europeu Urbanístico, a revisão da Nova Carta de Atenas, na qual se estabelece uma ampla e consensual visão sobre o futuro das cidades europeias e que exerce importante influencia nos âmbitos urbanísticos.

1.4 MARCOS HISTÓRICOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA EM MATÉRIA DE POLÍTICA HABITACIONAL E POLÍTICA URBANA

Conforme ensina Amadei,

as atuações públicas e as leis que disciplinavam as cidades antigas – limitadas às poucas regras em torno das edificações e de arruamentos – passaram a atingir, num quadro de crescente enfoque normativo social, a propriedade privada das cidades em suas diversas faculdades do domínio imobiliário, tal como as de parcelar, edificar, modificar, ocupar e usar.²⁴

Assim como o surgimento das cidades, portanto, o processo de evolução legislativa acerca da Política Urbana e habitacional foi paulatino, caracterizando-se por um campo normativo difuso, em que se parte de regras constitucionais, e delas decorrem inúmeras normas infraconstitucionais federais, estaduais e municipais²⁵.

Nesta visão evolutiva, a preocupação com a organização espacial brasileira remonta à própria época colonial, na qual já existiam normas voltadas às construções e aos alinhamentos de ruas²⁶.

No entanto, foi somente a partir do século XX, que a preocupação com a organização do espaço urbano se acentua²⁷. Neste sentido, Chalhub informa que, ao longo do século passado, regulamentaram-se

determinados aspectos relacionados aos imóveis urbanos, tais como as atividades empresariais de parcelamento do solo urbano, de construção, de venda e financiamento de imóveis, ao lado da tipificação de contratos de comercialização de imóveis, com a atenção voltada para os princípios da boa-fé objetiva, da função social da propriedade e do equilíbrio da relação obrigacional.²⁸

²⁴ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 6.

²⁵ Op. cit. p. 16.

²⁶ Neste sentido, conforme Reis Filho ensina, ao fim do reinado de D. João V e durante o período pombalino, novas formas político-administrativas passaram a vigor, havendo condições para a aplicação de uma política urbanizadora altamente centralizada, como se poderia ver pelo exame do conteúdo da Carta Régia que determinou a criação da capitania de São José do Rio Negro e pelo plano da cidade de Vila Bela, antiga capital da Capitania do Mato Grosso.

²⁷ Merece destaque a atuação de engenheiros paulistas, notadamente Prestes Maia, o qual elaborou um plano urbanístico denominado de “Plano de Avenidas”, que reestruturou, de forma intensa, o sistema viário da Capital Paulista, deixando marcas importantes que até hoje são sentidas.

²⁸ CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: SOUZA, Eduardo Pacheco R. (Coord.). *Ideal. Direito notarial e registral*. São Paulo: Quinta Editorial, 2010. p. 213.

Neste sentido, o primeiro marco legislativo remonta ao ano de 1937. Sob a elaboração do Prof. Waldemar Ferreira, foi apresentado, à Câmara Federal, um Projeto de Lei com o objetivo de ordenar os loteamentos urbanos e rurais. Com o Golpe do Estado Novo, sua tramitação foi obstada na casa legislativa, mas o Poder Executivo o promulgou sob a forma do Decreto-lei nº 58/37 de autoria de Waldemar Loureiro, com normas e texto inspirados nos estudos do Prof. Waldemar Ferreira. O Decreto-lei nº 58/37, posteriormente regulamentado pelo Decreto-lei nº 3.079/38, se voltava para questões relativas à garantia dos direitos dos adquirentes de lotes urbanos frente aos abusos da liberdade contratual, não havendo especificações de ordem urbanística em si. Como explica Amadei, “as interferências normativas do Estado brasileiro na propriedade imobiliária tiveram início atingindo-a não em seu aspecto estático e urbanístico, mas sim em sua conotação dinâmica, ou seja, na esfera dos contratos imobiliários”²⁹.

Analisando o conteúdo do Decreto-lei nº 58/37, Barreiros e Abiko afirmam:

Durante a vigência do Decreto-lei 58/37, os administradores públicos tinham muito pouco poder de intervenção na definição dos projetos de parcelamento do solo e a administração pública quase nada podia fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar os parcelamentos irregulares. Isso sem dúvida comprometia a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos.³⁰

Em 1964, foi promulgada a Lei nº 4.380, que cria o Sistema Financeiro de Habitação, tendo como fonte os recursos provenientes da poupança voluntária. No mesmo ano, a Lei nº 4.591 passou a disciplinar incorporação imobiliária e regulamentar os condomínios edilícios, o que impulsionou o mercado imobiliário brasileiro.

Com a Lei nº 5.107 de 1966, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, ao lado da proteção dos direitos do trabalhador, surgiu como um dos pilares de um novo sistema de captação de recursos e empréstimos para a compra de imóveis. Nesta mesma lei, foi criado o Banco Nacional de Habitação, que passou a gerir os recursos captados via FGTS, assim como realizava operações de crédito imobiliário.

Em seguida, foi promulgado o Decreto-lei nº 217/67 que tratou dos condomínios de lotes e da concessão de uso.

²⁹ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 7.

³⁰ BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. *Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano*. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.

No entanto, foi somente em março de 1977, com a apresentação de projeto de lei pelo Senador paulista Otto Cyrillo Lehmann, que o cenário legislativo em matéria de política urbana se reverteu. A partir deste Projeto de Lei, foi aprovada e publicada a Lei Federal nº 6.766/79. Como explica Ferraz, esta lei “estabeleceu um regramento uniforme para as formas de ocupação das cidades, tendo em vista o grande afluxo de pessoas que, por diversas razões, deixavam os campos e partiam para as áreas urbanas”³¹.

Conhecido como Lei do Parcelamento do Solo Urbano, este texto normativo delineou o regramento acerca do parcelamento do solo, das exigências legais para sua implementação, definiu crimes e sanções para aqueles que não respeitassem as regras acerca do adequado parcelamento do solo e estabeleceu a proteção social dos adquirentes. Ao lado disto tudo, é preciso frisar, a Lei nº 6.766/79 tutelou aspectos urbanísticos relevantes e que, até então, não tinham sido enfrentados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Para tanto, na redação original do par. 1º de seu art. 4º, passou a exigir que, da área total a ser parcelada, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) deveriam ser destinados ao poder público para a implantação de áreas de uso público, sistema de circulação e instalação de equipamento urbano e comunitário, proporcionando infraestrutura básica para os novos loteamentos. O art. 3º da mesma lei, dentre outros requisitos urbanísticos, estabelecia a vedação do parcelamento do solo em áreas de intensa declividade e em áreas ambientalmente protegidas.

Outro tema relevante tratado pela Lei nº 6.766/79 foi o mecanismo de regularização fundiária previsto em seu Capítulo VIII. Segundo esta Lei, ao adquirente do lote cujo empreendimento não fora devidamente regularizado ou registrado ou notificado pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, quando for o caso, caberia suspender o pagamento das respectivas prestações e notificar o loteador para suprir a falta, devendo, no entanto, promover o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis para não incorrer em mora. A Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal, se desatendida a notificação pelo loteador, promoveria a regularização do loteamento ou o 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

³¹ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: algumas experiências do Brasil*. Disponível em: <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Ferraz.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2012. p. 1.

adquirentes dos lotes. É preciso esclarecer, no entanto, que a regularização fundiária da Lei nº 6.766/79 tão somente se referia a parcelamentos e desmembramentos irregulares ou clandestinos, não tratando de demais hipóteses em que a regularização fundiária se fazia necessária.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a questão urbanística recebeu um tratamento mais detalhado. Segundo Amadei³², a Constituição estabeleceu dois tipos de normas acerca do direito urbanístico: a) normas relacionadas à competência legislativa; e b) normas relacionadas a diretrizes maiores de política urbana. Com respeito à competência legislativa, o art. 24, inc. I, da Constituição Federal estabeleceu a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico. Neste sentido, cabe à União estabelecer normas gerais, ao que se denomina de legislação principiológica³³. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados e o Distrito Federal poderão suplementar a União e legislar, exercendo a competência legislativa plena. Caso a União venha a dispor sobre as normas gerais, a norma geral elaborada pelo Estado ou Distrito Federal terá sua eficácia suspensa no que for conflitante com a lei federal, ou passará a conviver com esta, se não for com ela conflitante.

No tocante à segunda ordem de normas, foi estabelecido um arcabouço de princípios, dentre os quais o da função social da propriedade, do direito à moradia e da qualidade de vida, assim como institutos que assegurem tais princípios.

No plano infraconstitucional, a regulamentação destes princípios se deu com a edição da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. O Estatuto, ao implementar as regras previstas nos art. 182 e 183 da Constituição Federal, representou um panorama mais globalizado do tratamento das questões urbanísticas, fixando as diretrizes gerais da política urbana com o objetivo de sanar os problemas resultantes da urbanização, assim como previu instrumentos colocados à disposição da sociedade e da Administração Pública Municipal para a efetivação do direito à moradia.

Por meio dele, foi estabelecido um “conjunto dos instrumentos necessários à formulação e implementação da política urbana, a partir de ‘planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população’ que assegure equilíbrio

³² AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 18.

³³ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 502.

entre suas várias funções (moradia, trabalho, circulação, lazer, etc.)”³⁴.

Dentre os instrumentos jurídicos de Política Urbana elencados no Estatuto da Cidade, há que se citar a) outorga onerosa do direito de construir; b) direito de superfície; c) concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia; d) usucapião especial de imóvel urbano; e) direito de preempção; f) transferência do direito de construir; e g) operações urbanas consorciadas.

Quanto às inovações introduzidas pela Lei nº 10.257/2001, destaca-se igualmente a gratuidade de justiça relativa às demandas de usucapião especial urbano, bem como dos atos de registro de imóveis, conforme previsto em art. 12, par. 2º, assim como a previsão expressa de que o usucapião especial urbano poderia ser alegado como matéria de defesa, bem como que a sentença que o declarasse valeria como título hábil para ingresso no competente Registro de Imóveis.

Com a Lei nº 11.977/2009, conhecida como Lei Minha Casa, Minha Vida, se ampliou o tratamento acerca dos temas de política urbana, notadamente com o novo regramento dado à Regularização Fundiária. Além de conceituar este Instituto, a lei cria novos instrumentos e procedimentos, define competências e responsabilidades, com o objetivo de agilizar e tornar efeitos os processos de regularização. A Regularização Fundiária de Interesse Social, neste contexto, merece destaque, uma vez que surge como um instrumento eficaz e seguro para a realização do direito de propriedade.

1.5 DA NECESSIDADE DA REGULARIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS

1.5.1 DAS IRREGULARIDADES URBANAS

É sabido que, com o crescente aumento das cidades, os espaços urbanos destinados à moradia foram se afastando da área considerada como central, surgindo novos bairros e novas regiões urbanas.

³⁴ CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: SOUZA, Eduardo Pacheco R. (Coord.). *Ideal. Direito notarial e registral*. São Paulo: Quinta Editorial, 2010. p. 213.

Alguns destes bairros, por questões de política urbana, acabaram recebendo uma atenção maior da administração pública, o que levou à melhoria das condições urbanísticas, tais como transporte, iluminação, saneamento. Isto teve reflexo direto sobre o valor dos imóveis, os quais passaram a ser adquiridos pela população mais abastada.

Em contrapartida, as populações de baixa renda, uma vez que não tinham capacidade econômica para acompanhar a valorização dos terrenos e dos imóveis, foram relegadas a regiões nas quais os equipamentos urbanos e a regularidade dos lotes e imóveis não se faziam presentes.

Neste sentido, Ferraz delinea, de forma clara, esta problemática:

(...) em razão do desenvolvimento econômico incipiente e dos modelos políticos até então adotados, a população, em sua grande maioria pobre, não dispunha de recursos financeiros para aquisição de moradias em locais regularizados ou dotados de infraestrutura urbana. Tampouco havia a oferta de moradias de custo acessível.³⁵

Ora, na ausência de investimento público suficiente e de políticas urbanas que pudessem sanar estas deficiências, a população de baixa renda foi empurrada para áreas distantes nas quais adquiriram porções de solo jurídica e urbanisticamente irregulares, ou promoviam ocupações de áreas públicas ou privadas sem o devido respaldo jurídico. Como isto, as irregularidades no uso e no parcelamento do solo proliferaram.

Ao analisar este tema, Amadei identifica, dentre causas das irregularidades urbanas, duas diretamente atreladas ao Poder Público: a) uma vinculada à atividade legiferante, e b) outra vinculada à atividade de fiscalização. Para tanto, há irregularidade urbanística, porque a lei é utópica, uma vez que exige dos particulares algo além do que a realidade social poderia exigir. Há também irregularidade urbanística por omissão na fiscalização estatal, deixando de exercer seu poder-dever de polícia e de fazer cumprir as leis³⁶.

Aliado a estas duas causas, pode-se incluir, como fator contribuinte do crescimento das informalidades, a paralisia das políticas habitacionais estatais. Em virtude da crise fiscal que muitos países latino-americanos passaram ao longo dos últimos 20 anos, adotaram-se

³⁵ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: algumas experiências do Brasil*. Disponível em: <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Ferraz.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2012. p. 2.

³⁶ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 87-88.

políticas de redução de déficits fiscais que igualmente reduziram os investimentos e recursos em programas e políticas públicas de democratização do acesso ao solo.

As irregularidades urbanas, portanto, se difundiram e tomaram matizes das mais diversas. Podem ser constatadas pela posse precária de áreas públicas ou privadas, de risco, sem qualquer infraestrutura urbana (água, luz, esgoto, asfalto, coleta de lixo, escolas, hospitais, etc), passando por áreas ocupadas com um certo ordenamento e chegando até a áreas já perfeitamente urbanizadas, nas quais seus ocupantes possuem contratos particulares ou escrituras públicas de venda e compra desses imóveis e que já formaram bairros luxuosos³⁷.

De modo sistemático, podem ser exemplificadas as Irregularidades Urbanas segundo os seguintes parâmetros:

- a) Deficiências de Direito Real: referem-se à falta de título dominial ou falta de registro deste título;
- b) Deficiências edilícias: referem-se à falta de habite-se ou de Certidão Negativa do Instituto Nacional de Seguridade Social, a construções irregulares, a ofensas de tombamento, assim como a ofensas urbanísticas;
- c) Deficiências de empreendimento: referem-se a loteamentos clandestinos e irregulares, a incorporações e condomínios ilegais, e conjuntos habitacionais irregulares;
- d) Deficiências de forma habitacional: referem-se a moradias localizadas em favelas, a cortiços e a assentamentos precários.

1.5.2 REGULARIZAÇÃO OU REVERSÃO?

Constatadas as Informalidades Urbanas, o que se há de fazer: reverter ou regularizar? Ora, melhor seria prevenir do que remediar. Mas quando a “doença já está instalada, só cabe remediar”³⁸.

³⁷ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: algumas experiências do Brasil*. Disponível em: <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Ferraz.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2012. p. 3.

³⁸ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 88.

Conquanto em algumas circunstâncias a melhor solução para sanar as informalidades urbanas sejam tratamentos mais drásticos, como desocupação e demolição forçada, a Regularização Fundiária tem sido considerada como o meio mais brando e hábil para sanar tais males, uma vez que surge como um complexo de medidas destinadas a legalizar os imóveis considerados como ilegais ou irregulares sob o aspecto dominial.

Ademais, como o direito à moradia foi alçado a direito social no texto constitucional, a Regularização Fundiária, uma vez que corrige e saneia as informalidades, propicia o pleno exercício deste direito, além de outros direitos sociais constitucionais, tais como o lazer, a saúde, o trabalho.

Vale, ainda, informar que, além de transformar a vida das comunidades e famílias beneficiadas, a regularização interfere igualmente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a fazer parte dos cadastros municipais³⁹.

A regularização, portanto, surge como instrumento de saneamento (correção) das irregularidades urbanas, e este saneamento há que ser: a) urbanístico (correção da situação fática existente, exigindo-se do Poder Público investimentos para tanto); b) administrativo (regularização perante os órgãos públicos e administrativos); e c) civil (regularização perante o registro imobiliário sob o viés do direito real de aquisição ou de domínio)⁴⁰.

No âmbito das medidas de Regularização Fundiária, podem elas abranger: a) a titulação em si, convertendo-se a informalidade em situação jurídica formal, por meio de institutos jurídicos como o usucapião especial individual ou coletivo (com vistas à obtenção do domínio), ou a concessão de uso especial para fins de moradia para imóveis públicos; ou b) alguma faculdade do domínio que esteja irregular, tais como o uso, a ocupação, o parcelamento, a construção, ou a reforma, revertendo e sanando esta irregularidade.

Para que obtenha resultados satisfatórios, por sua vez, é necessário que a Regularização Fundiária atenda a alguns requisitos. Segundo Amadei⁴¹, os requisitos a serem respeitados são os seguintes:

³⁹ *Regularização fundiária urbana. Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010. p. 8.

⁴⁰ AMADEI, Vicente de Abreu. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento de solo urbano. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 20, n. 41, maio/ago. 1997. p. 66.

⁴¹ AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006. p. 90-91.

- 1) Razoabilidade no exame da irreversibilidade do fato: para que se possa implementar a Regularização Fundiária, é necessário que as irregularidades urbanas sejam passíveis de reversão e esta reversão deverá ser analisada à luz da razoabilidade, de certa dose de discricionariedade e de um juízo prudencial;
- 2) Finalidade ou Destinação social na definição das medidas: a Regularização Fundiária se destina a promover o saneamento das irregularidades urbanas em vista do bem comum, da coletividade, e não por motivos outros diversos deste fim;
- 3) Efetividade da Regularização que exige respeito à realidade regularizável: a irregularidade urbana é fato consumado sobre a qual a Regularização se depara; a efetividade da Regularização, por sua vez, não deve ser condicionada a parâmetros normativos ideais, mas sim a padrões sociais mínimos e economicamente aceitáveis que assegurem salubridade, segurança e estabilidade.

Preenchidos tais requisitos, a Regularização Fundiária alcançará seus objetivos, sanando os inúmeros males e irregularidades que afligem os grandes centros urbanos.

2 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS BALIZADORES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PRINCÍPIOS REGISTRÁRIOS

Segundo Ráo, a ignorância dos princípios, “quando não induz a erro, leva à criação de rábulas em lugar de juristas”⁴².

Os Princípios para o Direito, portanto, assumem especial relevo porque, além de serem normas jurídicas informadoras do sistema, atuam como vetores para toda a formação legislativa infraconstitucional e direcionam as interpretações normativas, conferindo uma uniformidade e um sentido sistêmico ao tema em estudo⁴³.

Neste sentido, é de fundamental importância a análise dos princípios constitucionais e registrários acolhidos pelo sistema jurídico para que possa melhor entender o instituto da Regularização Fundiária.

⁴² RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 48.

⁴³ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 17.

2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

2.1.1 DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Este princípio é elencado dentre os fundamentos da República Federal do Brasil, conforme disposto pelo art. 1º, inc. III da Constituição Federal de 1988, ganhando destaque porque baliza toda a atuação do Estado face aos seus cidadãos. Neste sentido, é vetor para a identificação material dos direitos fundamentais, assim como limite e fundamento para as políticas estatais.

Refere-se a um valor supremo moral e ético, que leva consigo a síntese de todos os direitos fundamentais inerentes ao homem. Por ser algo intangível, a Dignidade da Pessoa Humana somente será assegurada quando for possível ao homem uma existência que permita a plena fruição de todos os direitos fundamentais⁴⁴.

É preciso salientar que este princípio relaciona-se tanto com a liberdade e com os valores do espírito, como também com as condições materiais de subsistência. É neste contexto que o instituto da Regularização Fundiária faz a interface com o princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Ora, viver em condições dignas, em moradias regulares, com infraestrutura adequada, que possibilitem a plenitude do uso, do gozo e da disposição da propriedade, significa respeitar e proporcionar uma vida digna para os cidadãos e, por consequência, respeitar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

2.1.2 DO DIREITO À PROPRIEDADE E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O direito de propriedade está assegurado, como um dos direitos fundamentais, no art. 5º, inc. XXII da Constituição Federal de 1988, sendo disciplinado, de forma pormenorizada, a partir do art. 1.228 do vigente Código Civil.

Em sua concepção clássica, o direito de propriedade tinha conotação individualista e

⁴⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível. Leituras complementares de direito constitucional: Direitos humanos e direitos fundamentais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 349-395.

absoluta, estando voltado ao interesse exclusivo do indivíduo, do proprietário ou de seu possuidor.

Esta concepção absolutista e individualista vigorou até o século XVIII, à força da Revolução Francesa⁴⁵, tendo sido preceituada no Código de Napoleão e adotada, de forma análoga, pelos Códigos de diversos países, inclusive pelo Código Civil Brasileiro de 1916.

Ocorre que esta estrutura de pensamento jurídico passou por profundas alterações, em decorrência

das mutações sociais e econômicas decorrentes da Revolução Industrial, que com o aparecimento das máquinas, trouxe o desemprego em massa, a divisão do trabalho, a concentração de riquezas nas mãos de poucos, sendo que a grande maioria nada possuía, pontificando, assim, as injustiças sociais.⁴⁶

Em consonância com o acima exposto, com a evolução dos direitos fundamentais e por influência da Doutrina Social da Igreja Católica⁴⁷, o cumprimento da função social passou a ser exigido para o exercício do direito de propriedade.

Elaborada por Duguit, a doutrina da função social da propriedade procura “estabelecer limites ao caráter individualista e egoísta, então reinante no começo do século, acerca da propriedade privada, criticando os direitos subjetivos dos proprietários”⁴⁸.

Esclarece Duguit apud Gomes:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica

⁴⁵ Neste sentido, ver: CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A função social da propriedade. *Revista Jurídica Cesumar*, Maringá, v. 4, 2001. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/.../941. Acesso em: 14 nov. 2011.

⁴⁶ CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A função social da propriedade. *Revista Jurídica Cesumar*, Maringá, v. 4, 2001. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/.../941. Acesso em: 14 nov. 2011. p. 65.

⁴⁷ A doutrina social da Igreja Católica teve papel relevante neste processo de transformação do conceito clássico de propriedade. Com vistas a combater as desigualdades sociais e econômicas e a influência comunista e socialista, a Igreja Católica, através da Encíclica “Rerum Novarum”, de 15 de maio de 1891, do Papa Leão XIII, defendeu a propriedade como um Direito Natural, condenando a interferência estatal. Nesta mesma direção, as encíclicas “Quadragesimo Anno”, de Pio XI, publicada em 1931, e “Mater et Magistra”, de João XXIII, publicada em 1961, reafirmaram a propriedade privada como um direito natural, do qual o Estado não pode suprimir, mas que comporta uma função social, de modo que deve ser exercida em proveito de seu titular, assim como dos demais cidadãos.

⁴⁸ CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A função social da propriedade. *Revista Jurídica Cesumar*, Maringá, v. 4, 2001. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/.../941. Acesso em: 14 nov. 2011. p. 67.

para todo o detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.⁴⁹

Foi pautada nesta doutrina, portanto, que o legislador constitucional pátrio elencou, dentre os direitos fundamentais arrolados no art. 5º da Constituição de 1988, a função social da propriedade. Justificando esta opção constitucional, Sundfeld explica:

Ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Assim como a imposição de deveres inderrogáveis ao empregador, no interesse do empregado, não faz dele um ente público, também a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade: apenas lhe impor cerceamentos diferenciados.⁵⁰

Em conformidade com o texto constitucional, o vigente Código Civil “abraçou o conceito de propriedade como relação jurídica complexa, carregada de direitos e deveres, voltada à vocação primordial de atender à função social”⁵¹.

Ora, ao lado das faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar (que constam expressamente dispostas no art. 1.228 do vigente Código Civil), surge um poder-dever do proprietário de dar ao objeto da propriedade determinado destino que esteja vinculado ao interesse coletivo.

Para delimitar o conceito de função social da propriedade, o art. 1.228, par. 1º, do Código Civil, estabelece:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”, sendo “defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

⁴⁹ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. at. Luiz Edson Fachin. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 126.

⁵⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coords.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 5.

⁵¹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. In: PELUSO, Cezar. *Código civil comentado. Doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Manole, 2009. p. 1.162.

Como se vislumbra no dispositivo acima, o legislador infraconstitucional preocupou-se em vincular a função social ao respeito ao meio ambiente. É preciso esclarecer, no entanto, que esta previsão é meramente exemplificativa. Na verdade, a função social é um princípio geral ou cláusula geral, possuindo um conceito aberto e indeterminado que deve ser analisado à luz das exigências e dos interesses sociais.

Bastos, neste sentido, ressalta:

O que seria, então, “função social da propriedade?” Afirmamos que o termo é um tanto vago, mas que, não obstante, ele encerra em si, inequivocamente, um conteúdo que o próprio Texto Constitucional não quis definir de maneira estática, exatamente por aceitar que a ideia de função social da propriedade é evolutiva. Ela muda conforme se altera a própria estrutura da sociedade. Destarte, é o evoluir social que vai agregando requisitos de maior exigência no que diz respeito à função social da propriedade. (...) Não é possível uma conceituação definitiva, acabada, pronta do que seja a função social da propriedade porque são as próprias demandas e exigências sociais, que, com o tempo, vão fazer com que os requisitos para a satisfação dos seus interesses possam ser mais ou menos exigentes.⁵²

A função social, portanto, é elemento fundamental para o atual conceito do direito de propriedade. Em ocorrendo o seu descumprimento, o legislador constitucional e infraconstitucional estabelece instrumentos, positivos ou negativos, para sanar tais circunstâncias. Dentre os instrumentos negativos, há que se citar a desapropriação-sanção realizada pelo Município, com pagamentos de títulos da dívida pública (art. 182, par. 4º, inc. III, CF/88), ou com títulos da dívida agrária, pela União Federal, para fins de reforma agrária (art. 184). A expropriação, prevista no art. 243 da Constituição de 1988, é outro exemplo de sanção imposta ao proprietário por desrespeito à função social. Ela se justifica, uma vez que o uso da propriedade está em desacordo com interesse social, já que utilizada para cultivo ilegal de plantas psicotrópicas.

A Regularização Fundiária, por seu turno, surge como um instrumento positivo. Ora, ao invés de retirar a titularidade daquele que possui o imóvel irregularmente (e por consequência em desacordo com a função social), proporciona a titulação e o domínio, sanando os vícios até existentes.

⁵² BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 123-124.

2.1.3 DO DIREITO À MORADIA

A Constituição Federal de 1988 elevou o direito à moradia a um direito social, a partir da Emenda Constitucional n° 26/2000, estando disciplinado pelo art. 6º.

Lenza explica:

Apesar dessa incorporação tardia ao texto, desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava previsto, pois, nos termos do art. 23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.⁵³

Antes mesmo de sua consagração como direito constitucional social, o direito à moradia já constava arrolada no art. 25, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A Agenda Habitat, adotada por 171 países durante a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul, em junho de 1996, abordando o tema da Moradia Adequada para Todos, explicita o conceito de habitação adequada como sendo aquela segura e protegida, que assegure o acesso a serviços básicos essenciais ao bem-estar físico, psicológico, social e econômico dos indivíduos, e o gozo de liberdade frente à discriminação de moradia e segurança jurídica da posse⁵⁴.

Partindo destas recomendações e em conformidade aos princípios da dignidade da pessoa humana, do direito à intimidade e à privacidade, e da inviolabilidade da residência, o

⁵³ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 759.

⁵⁴ O Programa Habitat das Nações Unidas surgiu com a missão de promover, social e ambientalmente, o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de abrigo adequado para todos. Durante a I Conferência, realizada em 1976, em Vancouver, Canadá, foram promulgadas a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver, os quais traçaram recomendações para as ações nacionais e cooperações internacionais atribuindo responsabilidade aos governos na elaboração e implementação de estratégias espaciais e políticas direcionadas ao atendimento das populações vulneráveis. A II Conferência, realizada em Istambul, preocupou-se em estabelecer princípios, metas, compromissos e um plano global de ação visando a orientar, nas primeiras décadas do século XXI, esforços nacionais e internacionais para a promoção de melhoria nos assentamentos urbanos, assim como erradicar a pobreza.

direito à moradia busca proporcionar o acesso da população a uma habitação digna, segura e adequada.

Melo explica:

Ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano, é sem dúvida a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras; de sonhar e realizar os mesmos; de estabelecer uma raiz; de ser conhecido em uma comunidade; um abrigo para os dias ruins e o palácio para os dias de comemoração. É a moradia que condiciona o acesso a outros direitos essenciais do homem e não se entende o porquê de não ter recebido o tratamento adequado prévio. É impossível garantir a saúde, educação e segurança sem, ao menos, não oferecer uma habitação digna para o homem. Carecer de uma moradia provoca a dispersão da cédula familiar, conduz ao fracasso escolar e contribui fortemente à degradação da saúde⁵⁵.

Para efetivação deste direito social, relevantes instrumentos jurídicos foram estabelecidos no texto constitucional, assim como na esfera infraconstitucional. Na esfera constitucional, há que se citar a usucapião urbana e rural, fundadas na posse para fins de moradia, possibilitando o acesso à propriedade privada dos meros possuidores. No plano infraconstitucional, merecem destaque o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei nº 11.977/2009, que estabeleceram inúmeros meios para o cumprimento do direito social à moradia, notadamente a Regularização Fundiária de Interesse Social e a Usucapião Administrativa.

2.1.4 DA PROPRIEDADE PRIVADA COMO ALICERCE DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Dispõe o art. 170 da Constituição Federal de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade.

O objetivo desta norma constitucional é resguardar a propriedade dos fatores de produção, a qual configura sustentáculo do sistema produtivo capitalista e da livre iniciativa.

⁵⁵ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 53.

Protegida a propriedade da empresa, assegura-se igualmente a liberdade para o desenvolvimento das atividades econômicas.

Esta propriedade privada, por seu turno, também deve respeitar a função social. Ora, não pode o empresário fazer uso de seus bens em oposição à coletividade, aos interesses sociais, ou à preservação do meio ambiente, entre outros.

Aquele que age em desconformidade com a função social da propriedade, ainda que aufera lucros e desenvolva sua empresa, não cumpre os princípios constitucionais que fundamentam a atividade econômica. É o caso, por exemplo, dos loteadores que descumprem o registro especial dos loteamentos imposto no art. 18 da Lei nº 6.766/79.

A regularização fundiária, neste contexto, surge como meio para sanar a atividade empresarial que infringe tais princípios constitucionais.

2.2 PRINCÍPIOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS

Segundo Orlandi Neto, o melhor método para a aprendizagem acerca do Registro de Imóveis e, por consequências, dos institutos jurídicos a ele inerentes, é o estudo de seus princípios, pois, através deles, podemos entender a finalidade do instituto e fixar sua importância jurídica⁵⁶.

Entende-se por princípios registrares regras, critérios e ideias fundamentais que servem de base ao Sistema de Registro Imobiliário de um país, tecnicamente desenvolvidos a partir do ordenamento jurídico, servindo, eles, para consecução das finalidades da instituição registral, qual seja, a segurança do tráfego imobiliário e, por consequência, do desenvolvimento e da segurança econômica.

Os princípios registrários, portanto, têm como escopo conferir ao cidadão absoluta segurança dos atos de registro, não podendo ser desprezados, sob pena de se ferir a credibilidade dos registros e segurança do serviço⁵⁷.

⁵⁶ *Retificação do Registro de Imóveis*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1997. p. 54.

⁵⁷ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o registro de imóveis. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 429, 9 set. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5669/breves-anotacoes-sobre-o-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16 jul. 2011.

Para que se possa analisar de forma mais completa o tema da Regularização Fundiária, é mister que se estude, dentre os princípios atinentes à atividade registrária, aqueles que se conectam com este instituto.

2.2.1 PRINCÍPIO DA INSCRIÇÃO

O princípio da inscrição, positivado no art. 1.245, caput, do Código Civil Brasileiro, traduz o caráter constitutivo do registro imobiliário. Para tanto, a constituição, a transmissão e a extinção dos direitos reais sobre imóveis por ato entre vivos somente se operam pelo registro.

Neste sentido, a mutação jurídico-real nasce com a inscrição e, por meio dela, se exterioriza a terceiros⁵⁸.

O direito real imobiliário nasce da união de dois elementos: o acordo de vontades, que dá origem ao direito pessoal; e a inscrição que transforma este direito pessoal em direito real (caráter constitutivo).

2.2.2 PRINCÍPIO DA UNITARIEDADE DA MATRÍCULA

Este princípio encontra-se consagrado pelo art. 176, par. 1º, inc. I, e art. 228, da Lei nº 6.015/73.

Nasceu a partir do novo sistema de registro introduzido pela Lei nº 6.015/73, conhecida como Lei de Registros Públicos. Anteriormente a ela, os registros eram balizados no sistema de transcrições imobiliárias, as quais representavam um reflexo ou espelho de dado negócio jurídico imobiliário, refletindo

o conteúdo exato do pacto contratual viabilizador ou formalizador do trespasse imobiliário, repetindo em termos gerais tudo o que constava consignado na escritura ou no instrumento particular contratual, atuando como verdadeira transcrição de seus termos.⁵⁹

⁵⁸ CARVALHO, Afrânio de Carvalho. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 137.

⁵⁹ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 18.

Ocorre que o sistema de transcrições gerava incertezas e dificuldades notadamente quanto à situação imobiliária da propriedade, e o levantamento filiatório era confuso e impreciso. Com o advento da Lei nº 6.015/73, por sua vez, um novo padrão registral foi introduzido, o qual foi centrado na unitariedade matricial.

Conforme DIP, a unitariedade exige que

a matriz abranja a integralidade do imóvel, e que a cada imóvel corresponda única matrícula. A agregação de prédios contíguos supõe a unidade social ou econômica do todo, formado com a anexação dos imóveis antes autônomos, de sorte que não se vislumbra exceção à rígida concepção de unitariedade perfilhada pelo direito brasileiro.⁶⁰

O sistema registrário, portanto, não permite a existência de duas ou mais matrículas versando sobre um dado imóvel, assim como dois ou mais imóveis inscritos em uma mesma matrícula. Como a matrícula imprime individualidade ao imóvel, em havendo dois ou mais imóveis confinantes e pertencentes ao mesmo titular, estes podem reunir-se em um só, sob nova matrícula, ou se conservarem autônomos, sob as respectivas matrículas, conforme preferir seu titular. Isto porque, para cada unidade imobiliária, só pode haver uma única e exclusiva matrícula.

Mello alerta, ainda, que, em virtude do acima exposto,

é expressamente vedada a abertura de matrícula envolvendo parte ideal de imóvel, o que era possível no sistema das transcrições, onde se era transcrito o título que muitas vezes envolvia parte ideal de imóvel, devendo ser recomposto o imóvel todo para se abrir a matrícula (...).⁶¹

2.2.3 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE OU DO TRATO SUCESSIVO OU DO TRATO CONTÍNUO DO REGISTRO DE IMÓVEIS

Este princípio está expressamente consagrado na Lei nº 6.015/73, em seus arts. 195 e 237. Ao tratar do tema, Carvalho ensina que

o Princípio da Continuidade, que se apoia no de especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de

⁶⁰ Da Unitariedade Matricial. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais/IRIB, n. 17/18, jan./dez. 1986. p. 53.

⁶¹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o registro de imóveis. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 429, 9 set. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5669/breves-anotacoes-sobre-o-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16 jul. 2011.

titularidades à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Ao exigir que cada inscrição encontre sua procedência em outra anterior, que assegure a legitimidade da transmissão ou 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.⁶²

Por este princípio, cria-se um encadeamento de titularidades, ou cadeia dominial, para a qual se exige que o transmitente de um direito esteja inscrito como seu titular no registro, impedindo-se que o não titular dele disponha. A prévia inscrição do disponente de seu direito no Registro de Imóveis, portanto, é uma necessidade indeclinável em todas as mutações jurídico-reais⁶³.

Tem sido considerada como a pedra de segurança a que se predispõe o Registro de Imóveis, permitindo ao adquirente conhecer a titularidade e a história da filiação dominial de dado imóvel mediante a simples leitura dos registros e averbações contidas em sua respectiva matrícula.

A Continuidade, no entanto, sofre limitações no que tange aos títulos que expressam modos originários de aquisição da propriedade, como a usucapião e a desapropriação judicial⁶⁴.

2.2.4 PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

Este princípio está expressamente previsto no par. 1º do art. 176 da Lei nº 6.015/73, o qual exige que, para a escrituração das matrículas, seja realizada a identificação do imóvel com todas as suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver, assim como os dados relativos ao seu proprietário.

Na matrícula, então, não somente será identificado o objeto do registro (o imóvel em si), mas também seu titular, devendo ali constar todas as especificidades e características

⁶² CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 253.

⁶³ Op. cit., p. 254.

⁶⁴ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Nome do capítulo. In: PELUSO, Cezar. *Código civil comentado. Doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Manole, 2009. p. 1.204.

necessárias para que o imóvel descrito não se confunda com qualquer outro, assim como o proprietário não se confunda com qualquer homônimo seu.

A Especialidade, portanto, “significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individuado”⁶⁵.

Segundo a doutrina, a Especialidade deve ser analisada sob dois aspectos:

- a) Especialidade Objetiva: refere-se ao objeto da situação jurídica que é o imóvel com todas as suas características físicas e sua adequada localização;
- b) Especialidade Subjetiva: envolve a identificação e qualificação dos titulares de direitos ou poderes enunciados na situação jurídica, descrevendo o indivíduo como pessoa única e apartada das demais.⁶⁶

2.2.5 PRINCÍPIO DA PRIORIDADE

Por este princípio, a ordem do aparecimento dos títulos e direitos no Registro de Imóveis terá relevância quanto a seus efeitos, uma vez que, pela prioridade, cria-se um controle de ingresso dos títulos concorrentes, gerando uma escala de prioridades.

Como afirma Carvalho,

O princípio da prioridade significa que, num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se graduam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento: *prior tempore potior jure*.⁶⁷

A prioridade se apura, nos termos da Lei nº 6.015/73, a partir do protocolo no Registro de Imóveis. Assim, os títulos apresentados a registro são recepcionados e recebem uma numeração cronológica após seu lançamento no Livro de Protocolo, sendo esse ato denominado *prenotação* ou *protocolização*. A prenotação fixa uma rigorosa lista cronológica

⁶⁵ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 203.

⁶⁶ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o Registro de Imóveis. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 429, 9 set. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5669/breves-anotacoes-sobre-o-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16 jul. 2011; e SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 27.

⁶⁷ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 181.

de apresentação de títulos, materializada em uma sequência numérica que cada título apresentado recebe. A ordem cronológica, é preciso frisar, funda-se na prenotação do título no Registro de Imóveis, e não na ordem cronológica de feitura do ato.

Carvalho ensina ainda que

a prioridade desempenha seu papel de maneira diferente conforme os direitos que se confrontam sejam, ou não sejam, incompatíveis entre si. Quando os direitos ocorrem para disputar o registro são reciprocamente excludentes, a prioridade assegura o primeiro, determinando a exclusão do outro. Quando, ao contrário, não são reciprocamente excludentes, a prioridade assegura o primeiro concedendo graduação inferior ao outro.⁶⁸

A prioridade, notadamente a partir das reformas realizadas no Código Processo Civil, perdeu espaço e relevância. Neste sentido, com o advento da Lei nº 10.444/2002, confere-se prioridade temporal para a penhora efetivada processualmente em primeiro lugar, e não em face do registro imobiliário. A penhora, para tanto, lavrada em primeiro lugar na esfera judicial, ainda que registrada posteriormente, prevalecerá sobre as demais.

2.2.6 PRINCÍPIO DA ROGAÇÃO OU INSTÂNCIA

Segundo este princípio, a iniciativa de requerer a prática de determinado ato registrário deve partir do interessado ou da autoridade, não podendo o oficial registrador praticar atos de ofício que onerem a parte interessada, em conformidade ao disposto pelo art. 13, inc. II, da Lei nº 6.015/73. Os títulos, portanto, apresentados a registro, deverão conter expressa ou implicitamente a autorização do interessado para que se procedam os atos requeridos.

Este princípio tem como objetivo garantir ao titular do domínio a permanência e inalterabilidade dos registros até que ele próprio peça ou requeira a sua alteração. Cabe salientar, no entanto, que existem exceções ao referido princípio, notadamente as correções de ofício em erros evidentes (art. 213, par. 1º da Lei nº 6.015/73), as averbações de alteração de denominação de logradouros públicos, abertura de matrícula para imóveis ainda objeto de transcrição imobiliária, entre outros.

Salles, ademais, alerta que este princípio

⁶⁸ Op. cit., p. 182.

perdeu parte de seu prestígio jurídico e de sua aplicação, até porque o sistema registral se tornou mais suscetível de alterações em face de interesses coletivos, impulsionados pela função social da propriedade, que reclama pela melhor organização das cidades e pode, de certa forma, sacrificar interesses individuais colidentes com o interesse geral.⁶⁹

2.2.7 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicidade “é a alma dos registros públicos. É a oportunidade que o legislador quer dar ao povo de conhecer tudo que lhe interessa a respeito de determinados atos. Deixa a par de todo o movimento de pessoas e bens”⁷⁰.

Pela publicidade, portanto, se presume que os fatos e atos registrários são conhecidos de todos, não se podendo alegar ignorância acerca do título constante do registro. De forma inversa, presumem-se conhecidos todos os atos registrados, gerando mero direito de crédito entre as partes o título não constante do fôlio real⁷¹.

Melo afirma, ademais, que não há como admitir que um registro tenha eficácia *erga omnes* (contra todos) e, ao mesmo tempo, seja negada informação ao público em geral a respeito do conteúdo deste registro, isto porque a publicidade é garantida tanto pela Lei nº 6.015/73, como pela norma constitucional (art. 5º, inciso XXXIII)⁷².

2.2.8 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O ordenamento jurídico pátrio “adota o princípio da legalidade ou legitimidade, em virtude do qual a validade da inscrição depende da validade do negócio jurídico que lhe dá origem e da faculdade e de disposição do alienante”⁷³. A legalidade, portanto, tem estreita ligação com a natureza causal do registro. Isto porque a inscrição, nos termos da Lei nº

⁶⁹ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 21.

⁷⁰ BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 9.

⁷¹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Nome do capítulo. In: PELUSO, Cezar. *Código civil comentado. Doutrina e jurisprudência*. Barueri: Manole, 2009. p. 1.204.

⁷² MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 53

⁷³ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 225.

6.015/73, tem efeito constitutivo, mas não saneador.

Em virtude disto, a legalidade “é o mecanismo que se interpõe entre o título e o registro, assegurando, o quanto possível, a correspondência entre a titularidade presumida e verdadeira”⁷⁴. Surge como um filtro de entrada que impede o acesso daqueles títulos que rompam a malha da lei, cabendo ao registrador “fazer o exame da obediência do título em seu aspecto formal quanto aos demais princípios registrários e normas cogentes”⁷⁵.

Uma vez protocolizado um determinado título no competente Registro de Imóveis, deve-se realizar este exame prévio de legalidade, com o que se constata a aptidão ou não do título para ingressar no fólio real. A este exame dá-se o nome de Qualificação Registrária⁷⁶.

Além disto, é preciso definir qual a extensão do sentido da legalidade informadora do Registro de Imóveis. Segundo a Lei n° 6.015/73, condiciona-se o ingresso no registro imobiliário dos títulos causais expressamente indicados ou previstos em lei.

Ocorre que

a aplicação prática do princípio da legalidade oferece algumas dificuldades, pois, por mais que o contexto registral se mostre atento às mutações e alterações no mundo jurídico, nem sempre consegue acompanhar as inovações, o que gera dúvida e incertezas de difícil solução.⁷⁷

Em decorrência destas circunstâncias, a legalidade deve ser concebida como um “princípio e não como uma regra, aceitando-se a força sistemática do ordenamento, para concluir que o ‘título registrável’ pode estar previsto em lei, e não necessariamente na Lei n° 6.015/73”⁷⁸.

⁷⁴ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Nome do capítulo. In: PELUSO, Cezar. *Código civil comentado. Doutrina e jurisprudência*. Barueri: Manole, 2009. p. 1.204.

⁷⁵ Op. cit., p. 1.204.

⁷⁶ Todos os títulos, judiciais ou extrajudiciais, passam pelo crivo da qualificação, para que possam ter ingresso ou não no fólio real.

⁷⁷ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 20.

⁷⁸ Op. cit., p. 20.

2.2.9 PRINCÍPIO DA DISPONIBILIDADE

Dentre os atributos do direito de propriedade, estabelecidos no art. 1.228 do vigente Código Civil, consta o direito do titular em dispor de seu bem (*ius abutendi*), o qual consiste na faculdade de transferir, gratuita ou onerosamente, o bem ou onerá-lo por direitos reais de gozo, fruição ou garantia e aquisição.

Estes direitos reais, por seu turno, são limitados pelo princípio da disponibilidade, que se traduz no brocado latino *nemo dat quod non habet, nec plus quam habet* (ninguém dá o que não tem, nem mais do que tem).

Segundo este princípio, na transferência de domínio ou em sua oneração, deve-se sempre respeitar a exata propriedade daquele que dela dispõe, analisando seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Neste sentido, para que o título tenha ingresso e seja registrado, é mister que seja respeitado o princípio da disponibilidade, conforme se pode vislumbrar do julgado datado de 25 de julho de 1994, da lavra do Dr. Ricardo Mair Anafe, em processo de Dúvida de nº 630/94 processado perante a 1ª Vara de Registros Públicos da Comarca da Capital do Estado de São Paulo:

No que tange ao controle de disponibilidade cujo liame à especialidade objetiva é natural, consoante já assentou o Colendo Conselho Superior da Magistratura, em remansosa jurisprudência, ainda que já citado, não é demais explicitar que a disponibilidade não é só aritmética ou quantitativa, mas também qualitativa ou geodésica, impondo a situação da parte dentro do todo de que se destaca, de modo a permitir conhecimento seguro, quer da base imobiliária que se separa com a fragmentação, quer da que permanece no registro de origem, evitando sobreposições atuais ou futuras.⁷⁹

2.2.10 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO OU DA FÉ PÚBLICA DA LEGITIMAÇÃO REGISTRAL

Consagrado pelo art. 252 da Lei nº 6.015/73 e pelo par. 2º do art. 1.245 do vigente Código Civil, este princípio proclama a validade dos atos de registro, enquanto não forem cancelados, inclusive quando o título causal for portador de algum vício ou anomalia que possa comprometer sua higidez.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.kollemata.com.br/kollemata/integra.php?id=4922>. Acesso em: 23 mar. 2012.

Esta presunção, em virtude da natureza causal do registro, é meramente relativa, de modo que “significa que a sinalização feita pelo registro, seja da aquisição, seja do cancelamento, prevalece pró e contra quem for por ela atingido, enquanto não for produzida prova em contrário”⁸⁰.

Este princípio exige que os efeitos do ato registral sejam preservados e mantidos enquanto não se materializar o seu cancelamento, ainda que o negócio jurídico imobiliário ostente algum vício ou irregularidade intrínsecos. O conteúdo constante da matrícula de cada unidade imobiliária pressupõe uma verdade jurídica, devendo-lhe ser outorgada presunção de veracidade.

3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DA LEI 11.977/2009

A Lei nº 11.977/2009, modificada pela Lei nº 12.424/2011, representa um marco importantíssimo no âmbito da Regularização Fundiária, que contempla um esforço do Poder Público visando à produção de moradias para a população de baixa renda⁸¹.

Como estabelecido em seu art. 46, parte final, é instrumento de concretização do direito social à moradia, do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Segundo Augusto, consiste em um

documento legal mais completo sobre regularização fundiária, pois além de englobar conceitos específicos, diretrizes e princípios perfeitamente coordenados com o Estatuto da Cidade, trata, com detalhes, das regras procedimentais da regularização fundiária e criou novos instrumentos jurídicos que realmente solucionam o problema.⁸²

⁸⁰ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 162-163.

⁸¹ A Lei nº 11.977/2009 é fruto da conversão da Medida Provisória de nº 459/2009. Disto decorre importante crítica a este texto normativo, uma vez que não foi objeto de discussão pela sociedade, o que daria maior legitimidade a esta Lei. Neste sentido, Salles (2012) afirma que é “evidente que a ausência da discussão ampla, com a participação de interlocutores à altura, para esclarecer, reivindicar, interferir, modificar ou acrescentar sugestões e orientações que poderiam afastar pequenas máculas e desvios, dando melhores condições ao projeto e não submetendo o intérprete a um grandioso esforço para a superação de entraves e dificuldades” (p. 244).

⁸² AUGUSTO, Eduardo A. Usucapião extrajudicial: o instrumento eficaz da regularização fundiária. Disponível em: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

Dentre os principais avanços por ela introduzidos, cabe citar a) a definição de competências e responsabilidades dos envolvidos no processo de Regularização Fundiária, atribuindo expressamente aos municípios a competência para disciplinar os procedimentos de regularização dentro de seus limites territoriais; b) a diferenciação entre Regularização Fundiária de Interesse Social e a Regularização Fundiária de Interesse Específico; c) a obrigatoriedade de elaboração de projeto de Regularização Fundiária; d) a regularização da situação jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente à Lei nº 6.766/79, simplificando as exigências para o registro dos parcelamentos já implantados e integrados à cidade; e e) a criação de instrumentos como a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse, aplicados na Regularização Fundiária de Interesse Social, dispensando-se o processo judicial. Este, por sinal, é considerado o avanço mais relevante da Lei nº 11.977/2009, isto porque 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”⁸³.

No que tange à Regularização Fundiária, a Lei nº 11.977/2009 aplica-se aos assentamentos irregulares (aqui entendidos como as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares), localizados em áreas urbanas (públicas ou privadas), utilizadas predominantemente para fins de moradia. Não regulamenta, portanto, os assentamentos rurais. Para Augusto, no entanto, nos casos de parcelamentos irregulares de áreas rurais, “a utilização deste procedimento de regularização fundiária poderá ser viabilizado, com a prévia inclusão dessa área na zona urbana (ou de expansão urbana) pela legislação municipal”⁸⁴.

3.1 CONCEITO, PRINCÍPIOS E LEGITIMADOS

Segundo o art. 46 da Lei nº 11.977/2009, a Regularização Fundiária é um

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.

⁸³ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 244.

⁸⁴ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Usucapião extrajudicial: o instrumento eficaz da regularização fundiária*. Disponível em: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

Lamana Paiva sintetiza este conceito ao afirmar que a “regularização fundiária é um processo para transformar terra urbana em terra urbanizada (com infraestrutura e integração à cidade)”⁸⁵.

A partir das medidas realizadas no âmbito da Regularização Fundiária, almeja-se a integração dos assentamentos urbanos irregulares ao contexto legal das cidades.

Os assentamentos urbanos possuem, normalmente, dois grandes tipos de irregularidades: a) dominial (ocupação de área pública ou privada sem respectivo título jurídico); e b) urbanística e ambiental (ocupação de área em desconformidade com a legislação urbanística e ambiental).

Diante desta realidade, a Regularização Fundiária, nos termos da Lei nº 11.977/2009, possui dois objetivos que, apesar de distintos, são interdependentes. São eles: a) a regularização de assentamentos irregulares que se dá através da formalização registral do parcelamento do solo, surgindo unidades habitacionais representadas, cada uma delas, por uma matrícula autônoma; e b) a titulação dos ocupantes, representada pelo registro do direito cabível (posse, uso especial para fins de moradia ou propriedade) na matrícula do imóvel em favor de cada família beneficiada pelo procedimento⁸⁶.

Quanto aos princípios que balizam a Regularização Fundiária da Lei nº 11.977/2009, além das diretrizes gerais de política urbana previstas no Estatuto da Cidade, o art. 48 desta Lei elenca o seguinte:

- a) ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, sendo assegurados níveis adequados de habitabilidade e melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- b) articulação com políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

⁸⁵ LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização fundiária de acordo com a Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria.pdf. Acesso em: 30 set. 2011.

⁸⁶ LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização fundiária de acordo com a Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria.pdf. Acesso em: 30 set. 2011.

- c) participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- d) estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
- e) concessão dos títulos de domínio preferencialmente às mulheres⁸⁷.

Como protagonistas do processo de Regularização Fundiária, a Lei nº 11.977/2009 elencou o poder público, as entidades representativas dos moradores e o serviço de registro imobiliário. No entanto, detém legitimidade ativa para provocar o procedimento de Regularização Fundiária, nos termos do art. 50: a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; b) os beneficiários (individual ou coletivamente); e c) entidades (cooperativas, associações, fundações, organizações) civis ligadas aos beneficiários ou que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

É preciso esclarecer, no entanto, que um único beneficiário poderá iniciar o processo de Regularização Fundiária ou reclamar seu estudo perante a Municipalidade, focando uma situação geral, de uma região ou de uma dada comunidade, mas não uma regularização singular ou individual.

3.2 DAS MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ao tratar do tema Regularização Fundiária, a doutrina identifica, em sentido amplo, três vertentes: a) Regularização Fundiária como regularização jurídica dos lotes; b) Regularização como urbanização do assentamento; e c) Regularização conjunta.

A *Regularização Fundiária como regularização jurídica dos lotes* objetiva a titulação da propriedade ou posse dos assentamentos irregulares, não abrangendo questões de urbanização ou reurbanização do local, isto porque esta última, além de ser mais onerosa, demanda planejamento e estudos adequados.

Na *Regularização Fundiária como urbanização do assentamento*, o objetivo principal é a ordenação ou reordenação urbanística da área a ser regularizada, através da apresentação de estudo de viabilidade urbanística, de modo a se alcançar o melhor aproveitamento da área,

⁸⁷ Apesar de aparente conflito com o Princípio da Igualdade previsto no texto constitucional, a opção pela outorga da concessão em favor da mulher está alicerçada na proteção da família e dos filhos menores, que, na maioria das vezes, fica sob a guarda da mãe em caso de dissolução do vínculo matrimonial ou da união estável.

garantindo o mínimo de habitabilidade e o respeito à dignidade humana.

A *Regularização conjunta* é ideal, porque congrega tanto a regularização urbanística como a jurídica.

A Lei nº 11.977/2009 estabeleceu duas novas espécies de Regularização Fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social e a Regularização Fundiária de Interesse Específico, as quais podem ser classificadas como regularizações conjuntas. Esta conclusão decorre da análise do art. 51, que trata do Projeto de Regularização Fundiária. Para tanto, segundo este dispositivo, a Regularização Fundiária deverá definir elementos como a) as áreas ou os lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão realocadas; b) as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; c) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais; d) as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerando o disposto pelo par. único do art. 3º da Lei nº 6.766/79; e e) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Neste sentido, Melo afirma:

Sabidamente, o legislador permitiu que a regularização jurídica dos lotes não impedisse a regularização urbanística, e vice-versa. O parágrafo único do art. 55 da Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV) dispõe que a “realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis”. A medida é importante porque possibilita a regularização simultânea e não engessa a Administração Municipal que poderá cuidar dos dois aspectos de acordo com as dificuldades apresentadas.⁸⁸

Como se analisará em seguida, a opção legislativa em distinguir Regularização Fundiária de Interesse Social e Regularização Fundiária de Interesse Específico baliza-se, notadamente, em uma maior mitigação de exigências urbanísticas e ambientais em favor da Regularização de Interesse Social, assim como na aplicabilidade da Usucapião Administrativa ou Extrajudicial.

⁸⁸ MELO, Marcelo Augusta Santana de. O Direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 48.

Por outro lado, uma mitigação a ambas aplicável é aquela prevista no art. 52 da Lei nº 11.977/2009, que se refere aos assentamentos urbanos consolidados anteriormente à publicação de referida lei. Segundo este artigo, o Município, mediante lei específica, poderá autorizar a redução de percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

3.2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Segundo o art. 47, inc. VII, a Regularização Fundiária de Interesse Social consiste na regularização de assentamentos irregulares ocupados, para fins de moradia, predominantemente, por população de baixa renda, que atendam a um dos seguintes requisitos: a) em área cuja ocupação se dê, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) em imóveis situados em ZEIS⁸⁹; ou c) em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de Regularização Fundiária de Interesse Social.

Ao analisar a Regularização Fundiária de Interesse Social, Melo afirma:

somente com a criação de zoneamento específico, é possível a normatização jurídica adequada para o abrandamento da legislação ordinária; ou melhor, para a criação de um sistema jurídico específico que permita certas situações ordinariamente impossíveis (lotes com dimensão inferior à legal ou ainda a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente). A regularização fundiária de interesse social permite ao município: a promoção dos licenciamentos ambiental e urbanístico, como afirmamos; a redução das áreas livres do parcelamento, bem como a supressão da documentação exigível pela lei do parcelamento do solo.⁹⁰

3.2.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO

A Regularização Fundiária de Interesse Específico abrange todas as demais hipóteses que não se enquadrem nos requisitos do art. 47, inc. VII, da Lei nº 11.977/2009, aplicando-se

⁸⁹ Conforme o art. 47, inc. V, da Lei nº 11.977/2009, Zona Especial de Interesse Social consiste na parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou assim definida em outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

⁹⁰ MELO, Marcelo Augusta Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 49.

aos assentamentos urbanos que não se qualificam como de interesse social.

Trata-se, portanto, de aplicação por exclusão, remetendo-se ao interesse particular e exigindo o cumprimento da legislação de parcelamento do solo, sem que haja um tratamento jurídico diferenciado.⁹¹

3.3 DA ESTRUTURA E PROCEDIMENTO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A Regularização Fundiária de Interesse Social representa um dos grandes avanços da Lei nº 11.977/2009, já que nela foram inseridos importantes instrumentos e mecanismos jurídicos com o objetivo de facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia, tais como a Demarcação Urbanística, a Legitimação de Posse e, especialmente, a Usucapião Administrativa.

Para a realização de uma análise mais pormenorizada deste instituto, há se tomar como ponto de partida o procedimento para sua realização. Este procedimento se estrutura nas seguintes fases:

- 1) Fase Preliminar: consiste na elaboração do Projeto de Regularização Fundiária;
- 2) Fase Procedimental: trata-se do procedimento de Regularização Fundiária em si, o qual se processa perante o oficial de registro imobiliário;
- 3) Fase Complementar: é a fase final, na qual há o registro do direito (de posse, uso ou domínio) em favor dos beneficiários da Regularização Fundiária de Interesse Social.

⁹¹ Uma exceção, no entanto, a esta sistemática está prevista no inc. IV do art. 62 da Lei nº 11.977/2009, uma vez que permite, à autoridade ambiental licenciadora, aceitar medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental, o que demonstra um tratamento igualmente diferenciado para esta modalidade de regularização.

3.3.1 FASE PRELIMINAR

Conforme dispõe o art. 50 da Lei nº 11.977/2009, qualquer dos legitimados podem requerer a Regularização Fundiária de Interesse Social, devendo, para tanto, ser elaborado o respectivo Projeto de Regularização Fundiária.

Nos termos do art. 51 da Lei nº 11.977/2009, este Projeto deverá possuir, no mínimo, os seguintes elementos:

a) a planta e o memorial descritivo do assentamento, com a descrição de cada lote ou unidade habitacional a ser regularizada, dos espaços públicos e vias de circulação, em conformidade com as exigências legais municipais;

b) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área de assentamento, incluindo compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

c) as medidas necessárias para promover a segurança da população em situações de risco, considerando o disposto no art. 3º da Lei nº 6.766/79.

Augusto elenca, ainda, como item que deve constar do Projeto, o cadastramento de todos os ocupantes das áreas ou lotes que serão beneficiários da Regularização Fundiária⁹².

Realizado o Projeto de Regularização, ele deverá ser apresentado ao Poder Público Municipal para apreciação. Para Salles, como o art. 51 não estabelece maiores rigores, o pedido de Regularização Fundiária de Interesse Social poderá ser feito por simples requerimento, dirigido à Municipalidade. A justificativa para tanto decorre do fato de que a Regularização Fundiária tem como objetivo superar todas as dificuldades da população de baixa renda, de modo que “não há como se cobrar maior rigor na confecção do projeto ou no atendimento das exigências”⁹³.

A aprovação municipal do Projeto de Regularização corresponderá ao licenciamento urbanístico, bem como o ambiental, desde que o Município possua conselho de meio

⁹² AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Usucapião extrajudicial: o instrumento eficaz da regularização fundiária*. Disponível em: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

⁹³ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 246.

ambiente e órgão ambiental capacitado para tanto⁹⁴. Caso inexista órgão municipal competente para o licenciamento ambiental, esta atribuição incumbirá ao órgão ambiental estadual, que realizará o licenciamento levando em consideração as regras de mitigação previstas em referida lei.

Neste sentido, segundo o art. 54, o Projeto deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada, para que se possam definir os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao poder público. As exigências urbanísticas e ambientais, portanto, devem ser analisadas casuisticamente e com base no critério de razoabilidade, exigindo-se o licenciamento possível e não o ideal.

O próprio legislador, nesta linha, já estabeleceu hipóteses em que mitigações e facilitações se justificam para que se possa implementar a Regularização Fundiária. Dentre elas, destacam-se:

a) a Regularização Fundiária de Interesse Social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007, e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior⁹⁵;

b) a implantação e manutenção do sistema viário e de infraestrutura básica que ficará a cargo do poder público, independentemente de quem tenha requerido a Regularização Fundiária de Interesse Social, e que poderá ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos lotes⁹⁶.

3.3.1.1 AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Em sendo aprovado o Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social, o poder público municipal lavrará o Auto de Demarcação Urbanística.

⁹⁴ Segundo o par. 2º do art. 53, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para a análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.

⁹⁵ Art. 54, par. 1º, da Lei nº 11.977/2009.

⁹⁶ Art. 55 da Lei nº 11.977/2009.

A Demarcação Urbanística consiste no procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da Regularização Fundiária de Interesse Social, demarca o imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, sua área, a localização e os confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses⁹⁷.

Cabe esclarecer que a

demarcação não tem o condão de proporcionar a transferência de propriedade imobiliária. Como ato administrativo (*sui generis* na atualidade) apenas sinaliza a possibilidade de aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião. Não constitui título, não adquirindo, o Poder Público, qualquer direito real em razão da pura e simples demarcação. Destina-se, esse ato, apenas ao reconhecimento do fato da posse.⁹⁸

Como ato administrativo complexo, que envolve levantamento topográfico, registrário e urbanístico, o Auto de Demarcação Urbanística deverá conter os seguintes documentos, para que possa ser encaminhado ao oficial de registro de imóveis competente, a saber:

a) 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 identificados⁹⁹;

b) planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis, devendo indicar se a área a ser regularizada atinge integral ou parcialmente a gleba ou se atinge mais de uma matrícula ou transcrição¹⁰⁰;

c) certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo

⁹⁷ Art. 47, inc. III, da Lei nº 11.977/2009.

⁹⁸ LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização fundiária de acordo com a Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria.pdf. Acesso em: 30 set. 2011.

⁹⁹ Esta planta, portanto, descreverá somente a área objeto de regularização, contendo a integral descrição da ocupação, assim como a individualização de cada lote e dos espaços públicos.

¹⁰⁰ Para a preparação da Planta de Sobreposição, a participação do registrador imobiliário é de fundamental importância, já que auxiliará nas buscas em seus livros registrários. Neste sentido, Augusto explica que, devido à grande dificuldade de se identificar com precisão os imóveis objeto de regularização, não caberia exigir que o Auto de Demarcação Urbanística venha instruído com a Planta demonstrativa da Sobreposição, “pois tal identificação, que já é dificultosa para o registrador, fica ainda mais complexa para o interessado ou para o Município” (Op. cit.)

competente registrador de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Note-se que, se constatada, a partir da documentação acima apresentada, que a área regularizanda confronta com área pública, o Poder Público (no caso o Município) deverá notificar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, para que se manifestem no prazo de 30 (trinta) dias quanto:

a) à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese da área a ser demarcada abranger imóvel público;

b) aos limites definidos no Auto de Demarcação Urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público;

c) à eventual titularidade da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes.

Inexistindo manifestação no prazo acima indicado, o Poder Público dará continuidade à Demarcação Urbanística. Como ensina Salles, trata-se de uma forma de ação discriminatória incidental inserida na via administrativa da Regularização Fundiária¹⁰¹.

Quanto à titularidade das áreas regularizandas, o Auto de Demarcação não se inviabiliza caso não ocorra a exata identificação do titular do domínio ou quando a área atinja mais de um titular. Neste sentido, o art. 56, par. 5º, da Lei nº 11.977/2009 define que o Auto de Demarcação poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em: a) domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; b) domínio privado objeto de devido registro perante a competente circunscrição imobiliária, ainda que os proprietários sejam distintos; e c) domínio público.

Em se tratando de área que recaia sobre domínio público, há que se confrontar este dispositivo com o texto constitucional. Para tanto, segundo o art. 183, par. 3º da Constituição de 1988, os bens imóveis públicos não são adquiridos por usucapião, de modo que não se adquire a propriedade pela posse. Salles afirma:

¹⁰¹ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 250.

A melhor dicção desta disposição legal deverá considerar as várias espécies de BEM PÚBLICO, admitindo a demarcação apenas sobre os bens de uso especial e dominicais, mormente as áreas devolutas, mantendo a proteção aos bens de uso comum do povo e as áreas de preservação permanente.¹⁰²

3.3.2 FASE PROCEDIMENTAL

Estando devidamente instruído o Auto de Demarcação Urbanística, será ele remetido ao Oficial de Registro de Imóveis competente.

Ao receber o Auto de Demarcação, o Oficial Registrador deverá: a) autuá-lo, juntamente com a documentação que o instrui; b) prenotá-lo no Livro I – Protocolo, suspendendo-se o prazo de prenotação que, em regra, é de 30 (trinta) dias; e c) qualificá-lo, em respeito ao Princípio da Legalidade que baliza toda a atividade registrária.

Em continuidade, o oficial realizará buscas para a identificação do proprietário da área a ser regularizada, bem como das matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Esta identificação objetiva a correta notificação dos proprietários, dos confrontantes e de eventuais interessados nas áreas incluídas na Regularização Fundiária de Interesse Social.

Nos termos do art. 57, par. 1º, após realizadas as buscas, o oficial registrador deverá notificar, pessoalmente ou pela via postal com aviso de recebimento, o proprietário e os confrontantes da área demarcada, ou, ainda, por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca de situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, para, querendo, apresentarem impugnação à averbação da Demarcação Urbanística, no prazo de 15 (quinze dias).

Restará a cargo do poder público promover a notificação, por edital, de eventuais interessados na área demarcada, assim como do proprietário e de confrontantes quando não forem localizados nos endereços constantes dos cadastros do registro imobiliário ou dos cadastros municipais. No tocante à notificação do titular ou de confrontante, por edital, somente será cabível diante da negativa de notificação pessoal ou pelo correio, devendo a documentação comprobatória desta negativa integrar o procedimento de Regularização Fundiária.

¹⁰² Op. cit., p. 250.

Em havendo a notificação por edital, deverá este cumprir os seguintes requisitos, a saber:

- a) resumo do Auto de Demarcação Urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado;
- b) publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local;
- c) determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da Demarcação Urbanística.

Salles questiona, de forma coerente, as mudanças introduzidas pela Lei nº 12.424/2011 no art. 57 acima citado. Para ele, esta Lei “recrudesceu as exigências para a notificação, que eram limitadas ao envio postal no endereço constante do registro de imóveis ou naquele fornecido pelo Município extraído do cadastro do IPTU”¹⁰³. A nova redação do par. 1º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009 faz referência ao domicílio de quem deva receber a notificação, de modo que o proprietário e confrontantes deverão ser encontrados (onde quer que se encontrem), exigindo-se o esgotamento de diligências para sua localização, para que possa, então, realizar a notificação por edital. Ademais, Salles ainda questiona acerca da obrigatoriedade de notificação dos interessados, por edital, já que o Auto de Demarcação ficará, por um longo período, aguardando eventuais impugnações destes terceiros, obstando o andamento da Regularização Fundiária de Interesse Social.

3.3.2.1 DA IMPUGNAÇÃO

Após notificados, o proprietário, os confrontantes e os terceiros interessados nas áreas regularizandas terão o prazo de 15 (quinze) dias para apresentarem, ao registrador imobiliário, impugnação à averbação da Demarcação Urbanística no imóvel objeto da Regularização.

Para Chalhub, como a lei não indica o termo inicial para a contagem deste prazo, há que se aplicar, de forma analógica, o disposto pelo art. 242 do Código de Processo Civil, de modo que a contagem iniciar-se-á a partir da juntada da carta de notificação ou do edital aos

¹⁰³ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 251.

autos do procedimento de Regularização que tramita no Registro de Imóveis¹⁰⁴.

Ainda sobre este prazo, Augusto entende que não pode ser considerado

preclusivo, uma vez que uma impugnação judicial ao procedimento de regularização fundiária poderá resultar favorável ao oponente a qualquer tempo, antes da conversão da posse em propriedade (pelo impugnante proprietário que comprove a falta de requisitos para a aquisição do domínio) ou até mesmo depois do reconhecimento da aquisição do domínio por usucapião (na hipótese de comprovação de que o imóvel seja público).¹⁰⁵

Havendo a impugnação, caberá ao registrador imobiliário notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias sobre o conteúdo da impugnação. Neste prazo, poderá ele: a) desqualificar os argumentos do impugnante; b) corrigir ou adaptar a demarcação urbanística ou excluir a área impugnada, de modo que o procedimento somente seguirá em relação à parcela não impugnada; ou c) propor uma audiência de conciliação, sob a presidência do registrador imobiliário, com vistas a esclarecer os pontos divergentes e, se possível, solucionar a questão de comum acordo.

É nesta última hipótese que reside importante prerrogativa legal conferida ao registrador imobiliário. Segundo o art. 57, par. 9º da Lei nº 11.977/2009, caso haja irresignação do Poder Público (mormente a administração municipal) quanto à impugnação oferecida à Demarcação Urbanística, o Oficial de Registro de Imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o Poder Público. Para Melo, esta tentativa de acordo consolidou a função de prevenção de conflitos que incumbe ao oficial de Registro de Imóveis. Ademais, informa que, apesar de não haver específica previsão legal acerca da remessa do procedimento às instâncias superiores, no caso de frustrada tentativa de acordo, caberia a aplicação do disposto no art. 213, par. 6º da Lei nº 6.015/73. Neste caso, o oficial de Registro de Imóveis, diante da infrutífera conciliação, deveria remeter os autos ao juiz corregedor permanente para que este decidisse, de plano ou após instrução sumária, acerca do conteúdo da impugnação, salvo se a controvérsia versar sobre direito de propriedade de alguma das

¹⁰⁴ Op. cit., p. 220.

¹⁰⁵ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Usucapião Extrajudicial; o Instrumento Eficaz da Regularização Fundiária*. Disponível em: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

partes, hipótese em que o interessado deverá ser remetido às vias ordinárias¹⁰⁶.

Salles, por seu turno, entende que, inexistindo conciliação e considerando que o registrador imobiliário não tem competência para decidir a respeito, o conflito de interesses encerrará o procedimento administrativo, cabendo às partes em conflito o ingresso de demanda na esfera judicial¹⁰⁷.

3.3.2.2 DA AVERBAÇÃO

Decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias sem impugnação, será promovida a averbação da Demarcação Urbanística na matrícula da área a ser regularizada¹⁰⁸, a qual recairá sobre o imóvel público ou privado que seja destinatário de assentamentos urbanos de população de baixa renda.

Havendo coincidência entre a matrícula constante do Registro de Imóveis e o memorial descritivo anexo ao Projeto de Regularização Fundiária, a averbação será direta. Caso contrário, deverá ser aberta nova matrícula para a área objeto da regularização, na qual constará a averbação da Demarcação Urbanística.

Neste contexto, Melo ensina:

A matrícula será aberta em nome do poder público municipal se pública e quando a área for de particulares estes deverão constar da coluna de proprietários no fôlio real, mesmo porque a demarcação urbanística apenas inaugura um procedimento de perda do direito de propriedade que se efetivará com a legitimação de posse que analisaremos abaixo. Posteriormente, proceder-se-á a averbação do procedimento de regularização fundiária e declaração urbanística¹⁰⁹.

¹⁰⁶ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 57.

¹⁰⁷ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 252.

¹⁰⁸ O Auto de Demarcação Urbanística foi inserido como item 26 do inc. II do art. 167 da Lei de Registros Públicos, passando a ser título averbável nas matrículas dos imóveis.

¹⁰⁹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 58.

3.3.2.3 REGISTRO DO PARCELAMENTO

Averbada a Demarcação Urbanística, o Poder Público deverá submeter o parcelamento do solo a registro, o qual será realizado com base nas diretrizes constantes do Projeto de Regularização Fundiária. Trata-se de registro bastante similar aquele de um loteamento, conquanto não se exija o atendimento dos requisitos constantes da Lei nº 6.766/ 79¹¹⁰.

A apresentação do registro do parcelamento ao oficial de Registro de Imóveis deverá ser acompanhado dos seguintes documentos:

- a) certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- b) projeto de Regularização Fundiária aprovado;
- c) instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso;

d) no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inc. II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a Regularização Fundiária.

Registrado o parcelamento, a matrícula do imóvel originário, sobre o qual constava o assentamento irregular, será encerrada, sendo abertas matrículas para todos os lotes objeto do fracionamento, cujos titulares continuarão a ser aqueles do imóvel primitivo. Caso inexistir matrícula para o imóvel primitivo, será aberta matrícula para a toda a área objeto de regularização.

Em cada nova matrícula, serão feitas as averbações relativas às restrições urbanísticas ou ambientais existentes (conforme as exigências constantes das aprovações e licenciamentos decorrentes).

3.4 FASE COMPLEMENTAR

Consiste na última fase do Procedimento de Regularização Fundiária de Interesse

¹¹⁰ Art. 65, par. 1º, da Lei nº 11.977/2009.

Social, na qual ocorrerá a Legitimação de Posse e a Usucapião Administrativa.

3.4.1 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE¹¹¹

Realizado o registro do parcelamento, o poder público concederá título de Legitimação de Posse aos ocupantes cadastrados¹¹².

A Legitimação de Posse significa o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de Demarcação Urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse¹¹³.

É concedida aos ocupantes de áreas utilizadas por população de baixa renda, estando cadastrados pelo poder público, e desde que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; e que não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

O coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, também será beneficiado com a Legitimação de Posse desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado.

Para a concessão da Legitimação de Posse deverá ser instaurado procedimento administrativo em que sejam indicadas as famílias possuidoras e as condições de sua posse. Segundo Salles, ao final deste procedimento, o poder público decidirá, de forma fundamentada, quem terá direito ao título de Legitimação de Posse, evitando arbítrios ou o uso indevido deste instituto¹¹⁴.

A Legitimação de Posse, nos termos do par. 2º do art. 58, será concedida

¹¹¹ Chalhoub (2010) ensina que a legitimação de posse como medida preliminar de reconhecimento de propriedade imobiliário não é novidade da Lei nº 11.977/2009 e, para tanto, cita, como precedentes históricos, a legitimação constante da Lei nº 601/1850, e a legitimação de terras públicas federais para fins de reforma agrária da Lei nº 4.504/1964.

¹¹² A partir da Lei nº 11.977/2009, a legitimação de posse foi inserida, no item 41 do inc. I do art. 167 da Lei de Registros Públicos, como título registrável.

¹¹³ Art. 47, inc. IV, da Lei nº 11.977/2009.

¹¹⁴ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 253.

preferencialmente em nome da mulher. Augusto afirma que este dispositivo “é de flagrante inconstitucionalidade, pois cria uma discriminação em decorrência do sexo (vedado pelo inciso IV do art. 3º da CF)”. É preciso notar que o princípio da igualdade previsto pelo texto constitucional se baliza na máxima de que os iguais devem ser tratados de igual forma, enquanto os desiguais merecem um tratamento desigual. Ao longo da história, a mulher sempre foi objeto de discriminações. Somente a partir do século XX, teve direitos fundamentais e sociais assegurados, que lhe possibilitassem um tratamento mais igualitário àquele oferecido aos homens. Ademais, o legislador infraconstitucional, considerando que a mulher sempre foi encarregada, ao longo dos séculos, do cuidado e zelo pela família e proteção dos filhos, entendeu que, em sendo concedida a legitimação de posse à mulher, a proteção constitucional à família e aos filhos estaria assegurada.

No tocante à sua natureza, e em virtude de sua importância, a lei confere à Legitimação de Posse o *status* de direito, conforme se pode vislumbrar do *caput* do art. 59. Para tanto, o registro da Legitimação de Posse constitui, em favor do outorgado, direito de posse direta para fins de moradia. Chalhuh, ao analisar este dispositivo, explica que se trata de uma situação de reconhecimento da posse que, “por si mesma, caracteriza um direito funcional autônomo e garante ao ‘detentor da posse’ (*rectius*, possuidor), acesso direito à intervenção judicial, bastando para tal o decurso do prazo de cinco anos do registro de legitimação (art. 60)”¹¹⁵.

No entanto, é preciso deixar claro que a Legitimação não constitui direito real em favor dos legitimados. Nesse sentido, Lamana Paiva¹¹⁶, ao distingui-la do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis da União ou de outros entes federados, previsto no art. 22-A da Lei nº 9.636/98, ensina que somente esta última foi qualificada como direito real, nos termos do previsto pelo inc. XI do art. 1.225 do vigente Código Civil, cuja redação foi alterada em 2007 pela Lei nº 11.481.

¹¹⁵ CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião Administrativa. In: SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de (Coord.). *Ideal. Direito Notarial e Registral*. São Paulo: Quinta Editorial, 2010. p. 231.

¹¹⁶ PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização fundiária de acordo com a Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria.pdf. Acesso em: 30 set. 2011.

3.4.2 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Segundo o disposto pelo art. 60 da Lei nº 11.977/2009, o detentor do título de Legitimação de Posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade¹¹⁷.

Esta conversão é objeto de ato de registro, conforme previsto no item 42 do inc. I do art. 167 da Lei de Registros Públicos.

Conhecida como usucapião administrativa, não se trata, na verdade, de nova espécie de usucapião, “pois os requisitos são os mesmos da usucapião especial do art. 183 da Constituição Federal, espécie esta que também consta do art. 9º do Estatuto da Cidade e do art. 1.240 do Código Civil”¹¹⁸. A aquisição da propriedade decorrente deste procedimento tem forte conteúdo de aquisição derivada, servindo para configurar e exteriorizar a perda do direito de propriedade em razão do não cumprimento de sua função social da propriedade, não se qualificando como forma de aquisição originária¹¹⁹.

Ao tratar da possível inconstitucionalidade da Lei nº 11.977/2009, Salles consegue delinear, de forma bastante clara, qual seria a natureza jurídica deste novo instituto:

(...) Não se divisa inconstitucionalidade no texto Lei nº 11.977/2009, pois esta não estabelece qualquer forma coercitiva de transferência patrimonial, na medida em que preserva o percurso judicial sempre que houver disputa entre possuidores e proprietários. 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 anos, contados do registro da legitimação de posse, para reclamar ou reivindicar sua propriedade¹²⁰.

¹¹⁷ Segundo o par. 3º do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, no caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de Legitimação de Posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião.

¹¹⁸ AUGUSTO, Eduardo A. Usucapião extrajudicial: o instrumento eficaz da regularização fundiária. Disponível em: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

¹¹⁹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 64.

¹²⁰ SALLES, Venício Antonio de Paula. *Regularização fundiária: considerações sobre a medida provisória nº 459/2009*. Disponível em: www.epm.sp.gov.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=2842. Acesso em: 01 abr. 2012. p. 8.

Para que possa converter a Legitimação de Posse em propriedade, os seguintes requisitos deverão ser cumpridos:

- a) que o imóvel seja integrante de um procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social;
- b) que tenha sido registrado o título de Legitimação de Posse expedido pelo poder público;
- c) a contagem do prazo quinquenal se inicia com a data do registro do título de Legitimação de Posse.

Presentes estes requisitos, o beneficiário da conversão da posse qualificada em propriedade plena deverá apresentar, ao registrador imobiliário competente, os seguintes documentos: a) certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel; b) declaração de que não possui outro imóvel rural ou urbano; c) declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; d) declaração de que não teve reconhecido, em seu favor, o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Caso o beneficiário da Legitimação registrada não esteja na posse do imóvel, e tampouco tenha sido levada a registro a cessão destes seus direitos, o título de Legitimação de Posse poderá ser extinto pelo Poder Público emitente, devendo ser solicitado, ao registrador imobiliário, a averbação de seu cancelamento, nos termos do inc. III do art. 250 da Lei de Registros Públicos. O pedido de cancelamento, nos termos da Lei nº 6.015/73, será feito a partir de requerimento do interessado, instruído com documento hábil. Segundo Augusto, documento hábil para este cancelamento “deve ser, no mínimo, uma certidão da conclusão do processo administrativo (devido processo legal, com contraditório e ampla defesa) que declarou extinto o título de legitimação de posse”¹²¹.

¹²¹ AUGUSTO, Eduardo A. Usucapião extrajudicial: o instrumento eficaz da regularização fundiária. Disponível em: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

4 ANÁLISE FINAL

Como ensina Augusto¹²², a Lei nº 11.977/2009, foi editada em um contexto de desjudicialização, sob a égide da Emenda Constitucional de nº 45/2004.

A partir desta Reforma Constitucional, muitas foram as iniciativas e inovações legislativas que transferiram a competência para a homologação de interesses privados (qualificados no âmbito da jurisdição voluntária) do Poder Judiciário para a atividade notarial e registral. Neste contexto, há que se citar a Lei nº 10.931/2004, que alterou a Lei dos Registros Públicos, criando o procedimento extrajudicial de retificação do registro imobiliário, assim como a Lei nº 11.441/2007 que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual pela via extrajudicial.

Nesta mesma esteira, com o advento da Lei nº 11.977/2009, que delineou a Regularização Fundiária de Interesse Social, foi introduzido o procedimento extrajudicial de usucapião, com o qual, após o cumprimento de exigências urbanísticas e registrárias, a posse prolongada em áreas de interesse social seria qualificada como domínio. Este procedimento, em consonância com a desjudicialização acima destacada, foi estruturado de modo a se processar inteiramente sob a presidência do Oficial de Registro de Imóveis, prescindindo da intervenção judicial.

Aqui, por seu turno, reside grande discussão doutrinária acerca desta Lei.

Ora, o objetivo da criação de um procedimento extrajudicial de usucapião foi beneficiar a população de baixa renda, que se encontra em áreas consideradas como de interesse social, justificando-se a simplificação do procedimento e, portanto, a ausência da participação judicial. No entanto, conforme Salles explica, “nosso sistema normativo sempre exigiu a intervenção do Poder Judiciário na resolução das lides que envolvam questões relativas à conquista, à alteração, ou à suspensão do direito de propriedade, e o faz justamente por afetar o foco mais relevante dos direitos individuais privados”¹²³. Para tanto, a inafastabilidade da jurisdição sempre teve um forte apelo no âmbito das lides de conteúdo dominial, tanto que inúmeras são as demandas e ações previstas em Lei que envolvem o

¹²² Op. cit..

¹²³ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 242.

direito de propriedade¹²⁴.

Ademais, quer pelo texto constitucional, quer pela lei infraconstitucional (notadamente o vigente Código Civil), as alterações, modificações ou transferências da propriedade privada exigem expressa manifestação de vontade do titular com respectivo registro perante a circunscrição imobiliária, excepcionando-se, esta regra, nos casos em que haja decisão (em sentido *lato*) jurisdicional transitada em julgado. Se não for obtida a manifestação de vontade do titular do direito de propriedade, somente será realizada a transferência de titularidade mediante devido processo legal, no qual a ampla defesa e o contraditório sejam devidamente respeitados.

Será, então, que o legislador, nos termos da redação da Lei Minha Casa, Minha Vida, teria violado os preceitos constitucionais e infraconstitucionais ao possibilitar o procedimento de usucapião administrativo sem a intervenção judicial?

Como já dito anteriormente, não há que se falar em inconstitucionalidade ou ilegalidade. A usucapião administrativa não é forma coercitiva de transferência patrimonial já que se “preserva o percurso judicial em havendo resistência ou disputa dominial entre os possuidores e proprietários”¹²⁵. Ora, no próprio procedimento de Regularização Fundiária em trâmite perante o registro imobiliário, ao proprietário é garantido o direito de impugnar a Demarcação Urbanística que poderá recair sobre seu imóvel, nos termos do par. 1º do art. 57, assim como pode discutir e reclamar seus direitos de propriedade até que seja realizado o registro da conversão da Legitimação da Posse em domínio.

Porém, a constitucionalidade do texto de lei, verdadeiramente, está balizada no conteúdo declaratório do título dominial, aliado à ausência de lide ou conflito. A propriedade se consolida em favor do possuidor por força de seu conteúdo declaratório. Ora, o possuidor se encontra na posse qualificada há, pelo menos, cinco anos, tendo a seu favor um procedimento de Regularização Fundiária precedente, com a Demarcação Urbanística averbada e com a Legitimação de Posse já registrada. De outro lado, a perda da propriedade pelo titular originária decorre de seu descaso, de sua inércia e do descumprimento da função social que lhe incumbe, o que demonstra a falta de interesse do mesmo em manter-se como

¹²⁴ Neste sentido, a usucapião, nos termos do previsto pelo texto constitucional, exige que, aliada à posse prolongada, seja obtida uma declaração judicial para que se consolide a propriedade dominial em favor do usucapiente. A sentença, na ação de usucapião, conquanto seja declaratória, é exigida para fins de registro.

¹²⁵ SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 243.

titular da propriedade.

A mitigação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição justifica-se, portanto, nos termos do acima exposto, mas também em virtude da celeridade do procedimento que é conferida quando realizado na esfera extrajudicial. Esta celeridade, é preciso observar, uma vez que está sujeita ao sistema de filtros e exigências balizados nos princípios registrários, em nada ofende os direitos e as garantias individuais, conferido sim segurança jurídica ao usucapião administrativo, aos seus beneficiados e à sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba*. 2.ed. *O parcelamento do solo urbano*. Campinas: Millennium, 2002.

AMADEI, Vicente de Abreu. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento de solo urbano. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 20, n. 41, p. 41-64, maio/ago. 1997.

AMADEI, Vicente de Abreu. *Urbanismo realista*. Campinas, SP: Millenium, 2006.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Usucapião extrajudicial: o instrumento eficaz da Regularização Fundiária*. Disponível em: <http://eduardoagosto-irib.blogspot.com/2011/04/usucapiao-extrajudicial-o-instrumento.html>. Acesso em: 31 mar. 2012.

BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis*, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. *Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano*. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BROCHADO, Daniel Keunecke. A regularização fundiária e a usucapião administrativa da Lei do Programa “Minha Casa Minha Vida”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2574, 19 jul. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/17004>. Acesso em: 20 ago. 2011.

CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A função social da propriedade. *Revista Jurídica Cesumar*, Maringá, v. 4, p. 63-84, 2001. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revcesumar/.../941. Acesso em: 14 nov. 2011.

_____. Direito Urbanístico. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 3, n. 1, p. 127-142, 2003. Disponível em: www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/.../395. Acesso em: 14 nov. 2011.

CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião Administrativa. In: SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de (Coord.). *Ideal. Direito Notarial e Registral*. São Paulo: Quinta Editorial, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível. Leituras complementares de direito constitucional: Direitos humanos e direitos fundamentais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DIP, Ricardo Henry Marques. Da unitariedade matricial. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais/IRIB, n. 17-18, p. 51-54, jan./dez. 1986.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: Algumas experiências do Brasil*, p. 1-41. Disponível em: <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Ferraz.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2012.

GOMES, Orlando. *Direitos reais. at. Luiz Edson Fachin*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LIMA, George Marmelstein. As funções dos princípios constitucionais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 54, 01 fev. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/2624>. Acesso em: 19 mar. 2012.

LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização fundiária de acordo com a Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria.pdf. Acesso em: 30 set. 2011.

_____. *Usucapião extrajudicial e sua viabilidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/usucapiao.pdf. Acesso em: 22 nov. 2011.

LÓPEZ RAMON, Fernando. *Introducción al derecho urbanístico*. 3. ed. Madri: Marcial Pons, 2009.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, p. 9-80, jul./dez. 2010.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o registro de imóveis. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 429, 9 set. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5669/breves-anotacoes-sobre-o-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16 jul. 2011.

MELO FILHO, Álvaro. *Princípios do direito registral imobiliário*. Disponível em: <http://arisp.files.wordpress.com/2008/06/008-melo-principios.pdf> . Acesso em: 23 mar. 2012.

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaor Caffé; LOMAR, Paulo José Vilella. *Loteamentos e desmembramentos urbanos*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

ORLANDI NETO, Narciso. *Retificação do Registro de Imóveis*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1997.

PELUSO, Cezar (Coord). *Código civil comentado. Doutrina e jurisprudência*. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

RAMOS, Diliansi Mendes. Principais inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) na ação de usucapião especial urbano. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 331, 3 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5289>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

REIS, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil. 1500-1720*. 2. ed. São Paulo: Pini, 2000.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2007.

SALLES, Venício Antonio. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Regularização fundiária: considerações sobre a medida provisória nº 459/2009*. Disponível em: www.epm.sp.gov.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=2842. Acesso em: 01 abr 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coords.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 1-22.