

## Regularização fundiária de interesse social em áreas privadas



*Paulo Somlanyi Romeiro*



Um dos maiores sonhos de boa parte dos brasileiros é conquistar em definitivo um pedaço de chão para viver sem sobressaltos. É disso que fala esta canção gravada em 1971 no disco Toquinho e Vinicius, pela RGE. Você pode escutá-la no AVEA.

## A TERRA PROMETIDA - Vinicius de Moraes/Toquinho

Poder dormir  
Poder morar  
Poder sair  
Poder chegar  
Poder viver  
Bem devagar  
E depois de partir poder voltar  
E dizer: este aqui é o meu lugar  
E poder assistir ao entardecer  
E saber que vai ver o sol raiar  
E ter amor e dar amor  
E receber amor até não poder mais  
E sem querer nenhum poder  
Poder viver feliz pra se morrer em paz



## Introdução

Essa aula tem como objetivo tratar elementos essenciais dos processos de regularização fundiária de áreas privadas. Desde já, é importante esclarecer que não nos deteremos na regularização de loteamentos irregulares, mas de ocupações espontâneas situadas em áreas privadas, uma vez que trataremos com maior ênfase o instrumento da usucapião, principal instrumento de regularização fundiária dessa tipologia de área privada.

Conforme nos ensina Betânia Alfonsin (1999, p. 163):

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Devemos estar atentos ao caráter curativo da regularização fundiária conforme nos ensina o Jurista Edésio Fernandes (2002, p. 21 e 22), para quem *“Os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. Por um lado, é preciso ampliar o acesso ao mercado formal a uma parcela mais ampla da sociedade, sobretudo, os grupos de renda média-baixa, ao lado da oferta de subsídios públicos para as faixas da menor renda. Por outro lado, é preciso rever os modelos urbanísticos que têm sido utilizados, de forma a adaptá-los às realidades socioeconômicas e à limitada capacidade de ação institucional das agências públicas. Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade.”*

Considerando que se pretende analisar os processos de regularização fundiária de áreas privadas, nos deteremos apenas pormenorizadamente no instrumento da usucapião e não trataremos dos instrumentos de transferência entre particulares para regularização de áreas privadas quando há anuência do proprietário, tais quais a concessão de direito real de uso, a alienação, a doação, a dação ou o direito de superfície. No entanto, é preciso mencionar a possibilidade de utilização dos mesmos, em que pese se tratarem de casos raros, que geralmente ocorrem apenas com a intervenção do Poder Público.

## O papel do Poder Público na regularização de área privada



Confira na Biblioteca Virtual do Curso.

O Poder Público, especialmente o municipal, responsável pela execução da política urbana (art. 182 da Constituição Federal), tem um papel central em processos de regularização fundiária, independente de a área ser pública ou privada.

A centralidade do papel do município nos processos de regularização fundiária, considerando seu papel constitucional de executor da política urbana, não significa que os demais entes federativos, União, estados e Distrito Federal, não tenham qualquer responsabilidade em relação à política de regularização fundiária, especialmente quando se trata da regularização das terras de seu domínio. O artigo 23, IX, da Constituição Federal estabelece como sendo competência concorrente entre União, estados, Distrito Federal e municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Não resta dúvida que, considerando que um dos componentes do **direito à moradia** é a segurança jurídica da posse (Comentário Geral nº 4 do Comitê Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - DHESC - das Nações Unidas. Mais informações em <http://www.dhescbrasil.org.br> - endereço acessado em 09/04/2008), a regularização fundiária é uma das ações que devem ser desenvolvidas por União, estados, Distrito Federal e municípios a fim de promover a melhoria das condições habitacionais, competência concorrente entre todos os entes que compõem a federação brasileira.

A centralidade do papel do município na realização da política de regularização fundiária decorre da condição da regularização fundiária de diretriz geral da política urbana, assim definida pelo artigo 2º, XIV do Estatuto da Cidade:

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda elevadas a diretriz geral da política urbana estabelecem critérios para a condução da política urbana nos municípios e responsabilidades aos poderes públicos no sentido de estabelecer políticas e realizar as ações necessárias para regularizar e urbanizar áreas ocupadas por população de baixa renda.

Com a consolidação do novo marco legal do direito urbanístico no Brasil, o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal e edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, que consagra o direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I), estabelece a regularização fundiária como diretriz geral da política urbana (art. 2º, XIV), e com o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental previsto entre os direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal, os assentamentos informais não mais devem estar sujeitos a ação repressiva do Estado ou omissão deste. Devem, sim, ser objetos de prestação positiva do Estado no que diz respeito a sua regularização e urbanização com a decorrente implantação de serviços públicos e equipamentos sociais.

**“A legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real.”**

**Carlos Ari Sundfeld**

Os assentamentos informais, considerando as novas regras que regem o ordenamento jurídico brasileiro, devem estar sujeitos a prestação positiva do Estado no sentido de cumprir com os objetivos da nação brasileira de erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, III, da Constituição Federal), garantir o cumprimento da função social da propriedade (art. 5, XXIII, da Constituição Federal), o que, portanto, define a responsabilidade do Estado de promover a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda.

Para compreender tal evolução, é interessante mencionar os ensinamentos do Professor Carlos Ari Sundfeld, que menciona ao tratar das novas regras de direito urbanístico impostas pelo Estatuto da Cidade que: *“A exigência de um ordenamento jurídico que conduza à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares existentes introduz um condicionante novo transformador em nosso direito urbanístico. Até então a incompatibilidade entre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a supressão desse estado um dever dos responsáveis pela irregularidade – isto é os próprios ocupantes). Com o Estatuto da Cidade a equação*

*se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real. Desse modo, o descompasso entre a situação efetiva das ocupações populares e a regulação urbanística terá como consequência a ilegalidade desta última, e não o contrário.”*

O Poder Público deve ser protagonista nas ações de regularização fundiária no sentido de cumprir seu papel constitucional de executor da política urbana, conforme as diretrizes gerais previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, deve ter leis municipais que possibilitem a atuação da municipalidade em regularização fundiária, estabelecer um planejamento com relação às áreas que devem ser regularizadas, ter uma estrutura administrativa para lidar com os processos de regularização fundiária e criar condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124/05), o que abre a possibilidade de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem como uma de suas finalidades a regularização fundiária.

## Usucapião e suas modalidades

A usucapião é o principal instrumento de regularização fundiária de ocupações espontâneas situadas em áreas privadas. No entanto, pode também ser utilizada para regularizar loteamento irregular que não esteja implantado em uma única gleba ou que tenha sua linha sucessória interrompida, daquele que consta no registro de imóveis e daquele constante dos instrumentos de compra e venda. A usucapião tem origem no direito privado e trata-se de “*modo original de aquisição da propriedade individual pela posse prolongada e qualificada*”.

Nesse sentido, a **usucapião é a forma de aquisição da propriedade considerando o tempo em que o ocupante do imóvel esteve em sua posse, desde que essa posse tenha sido exercida segundo requisitos fixados em lei**, dependendo da modalidade de usucapião que se pretende utilizar. Trata-se, portanto, da aquisição do domínio do imóvel pela posse sobre ele exercida.

São **modalidades de usucapião**:

- usucapião especial de imóvel urbano (regulamentado pelos artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade), previsto primeiramente na Constituição Federal de 1988 (art. 183);

- usucapião especial rural (art. 191 da Constituição Federal);
- usucapião extraordinário (art. 1.238 do Código Civil) e
- usucapião ordinário (art. 1.242 do Código Civil).

Sugerimos a leitura dos artigos das leis citadas. Elas estão disponíveis na Biblioteca Virtual do Curso.



Faremos, no próximo item, uma análise pormenorizada da usucapião especial de imóvel urbano, inclusive de sua forma coletiva. Nos deteremos no momento apenas em descrever as demais modalidades de usucapião previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

A usucapião especial rural tem assento no capítulo que trata da política agrícola e fundiária e da reforma agrária na Constituição Federal. Assim, trata-se de instituto que, como a usucapião especial de imóvel urbano, tem como fundamento a necessidade da propriedade cumprir sua função social. Nesse sentido, são requisitos da usucapião especial rural prevista no artigo 191 da Constituição Federal: possuir como seu, em zona rural, área não superior a 50 hectares, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição à posse, desde que torne a terra produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia e não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

**As alterações constantes do Novo Código Civil quanto às modalidades de usucapião vêm no sentido de reconhecer a necessidade de a propriedade atender a sua função social.**

Importante compreender que as modalidades de usucapião previstas no Código Civil sofreram alterações com a revisão que este diploma legal teve a partir de 2002. Conforme nos ensina o professor Nelson Saule Júnior (2004, p. 381):

O denominado usucapião extraordinário teve seu prazo reduzido de vinte para quinze anos (art. 1.238), em se tratando de posse simples, e para dez anos 'se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual, ou nele realizar obras ou serviços de caráter produtivo' (parágrafo único). O usucapião ordinário também teve seu prazo alterado: para dez anos (art. 1.242), em se tratando de posse simples, e para cinco anos 'se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base em transcrição constante do registro próprio, cancelada posteriormente, desde que possuidores nele tiverem sua moradia, ou realizado investimento de interesse social e econômico (parágrafo único)'.

É possível notar que as alterações constantes do Novo Código Civil com relação às modalidades de usucapião vêm no sentido de reconhecer a necessidade da propriedade atender a sua função social, uma vez que reduzem os prazos em que a posse é qualificada no sentido de cumprir com a função social do imóvel, seja para a produção, seja para a moradia.

## Usucapião especial de imóvel urbano e a função social da propriedade

A usucapião, como já dito, tem sua origem no direito privado. No entanto, para compreensão do instituto da usucapião especial de imóvel urbano é preciso entender que tal modalidade tem sua origem em nosso ordenamento jurídico no capítulo da política urbana da Constituição Federal e foi posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal que estabelece regras gerais para a formulação e execução da política urbana no Brasil. Nesse sentido, “o instituto deve ser interpretado a partir de princípios constitucionais da propriedade e sua função social e do direito à moradia” (SCHÄFER, 2004, p. 112).

No mesmo sentido, ao tratar da usucapião especial de imóvel urbano em sua forma coletiva, afirma o juiz de direito Francisco Loureiro(2004, p. 84) que

Não há, porém, como estudar a figura do usucapião coletivo criado pelo Estatuto da Cidade pela lente individualista e liberal do velho direito civil, porque seu propósito não é apenas de criar um novo modo de aquisição da propriedade imóvel, mas, sobretudo, o de ordenar a propriedade urbana, funcionalizando-a pela observância de princípios urbanísticos voltados ao bem-estar da pessoa e da comunidade.

A política urbana tem como objetivo estabelecido pelo texto constitucional ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). Considerando que a usucapião de que tratamos tem sua origem no próprio capítulo da política urbana da Constituição Federal, não resta dúvida de que tal modalidade tem como objetivo garantir o cumprimento da função social da propriedade de maneira a possibilitar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, pelo que seus requisitos formas de aplicação e interpretação devem ter seu enfoque no direito urbanístico e na consecução das diretrizes gerais da política urbana previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, especialmente a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (inciso XIV).

## Requisitos da usucapião especial de imóvel urbano

Os requisitos estabelecidos pelo artigo 9º para usucapião especial de imóvel urbano são exatamente os mesmos previstos no artigo 183 da Constituição Federal, a saber: estar, como se fosse seu, na posse de área urbana não superior a 250 metros quadrados por, no mínimo, cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; utilizar o imóvel para sua moradia ou de sua família e não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A inovação do Estatuto da Cidade em relação a usucapião prevista no artigo 183 da Constituição Federal é a possibilidade de utilizá-la em sua forma coletiva, sobre a qual trataremos adiante, e a possibilidade prevista no parágrafo 3º do artigo 9º do Estatuto da Cidade que “*permite a sucessão na posse do herdeiro legítimo, mas exige que o herdeiro legítimo resida no imóvel por ocasião da sucessão*” (ROCHA, 2005, p. 100).

O parágrafo 2º do artigo 9º estabelece – uma vez considerando a usucapião especial de imóvel urbano como instituto que pretende garantir o cumprimento da função social da propriedade e o direito à moradia do ocupante do imóvel – que este direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Ou seja, apenas será possível uma pessoa ser beneficiária da usucapião especial de imóvel urbano uma única vez e sobre um único imóvel.

Importante mencionar que para fins de aplicação da usucapião especial de imóvel urbano não se deve considerar apenas os imóveis situados em área urbana de acordo com o disposto em legislação municipal, mas sim aqueles que, situados em área rural ou de preservação ambiental, tenham características de imóvel urbano, ou seja, sua tipologia deve ser de imóvel urbano.

Não há qualquer impedimento na aplicação da usucapião especial de imóvel urbano em área de risco ou área de preservação ambiental, uma vez que o que se discute nas ações de usucapião é o preenchimento ou não dos requisitos dispostos no artigo 9º e não a característica urbanística ambiental da área. No entanto, se imóvel privado ocupado por população de baixa renda estiver situado em área de risco em que não há possibilidade de ter o risco mitigado, esse deve ser objeto de política pública que garanta o exercício do direito à moradia dessa população em outro local.

No mesmo sentido, nos ensina o professor Nelson Saule Júnior (2004, p. 385) ao tratar desses casos:

Caso não seja adequado o local para fins de moradia, por se tratar de área de risco ou por ser necessário para preservação ambiental, o Poder Público terá que assegurar uma outra moradia para a população beneficiada pelo usucapião urbano, como forma de compensar a lesão ao direito à moradia e, neste caso, também ao direito de propriedade. Esta medida deve ser resultado de um levantamento destas ocupações pelo Poder Público, como meio de planejar a forma mais adequada de intervir nestas áreas, como a de remover a população de áreas de risco e assegurar uma alternativa de moradia para essa população. Por isso, é fundamental a constituição de um programa de regularização fundiária e a adoção conjugada com outros instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social, nas cidades onde for elevado o número de áreas urbanas privadas, consideradas de risco ou de preservação ambiental, suscetíveis de usucapião urbano.

Cumpre esclarecer ainda a possibilidade de utilização da ação **de usucapião especial de imóvel urbano plúrima**. Não se trata de outra modalidade de usucapião; neste caso, a modalidade é a mesma da ação de usucapião especial de imóvel urbano individual, no entanto, utiliza-se, para facilitar o processo, a ação judicial plúrima.

Esta ação geralmente é utilizada quando um grupo de indivíduos ocupa uma mesma área, sendo possível identificar o lote de cada um. A utilização das ações plúrimas, no caso de ocupantes de uma mesma área privada, facilita a regularização fundiária, uma vez que são incluídos vários requerimentos em uma única ação. Assim, é necessário o acompanhamento de uma única ação no judiciário para solução de vários casos individuais.

*A usucapião deve ser interpretada, além da ótica da reorganização urbanística, principalmente sob a ótica da função social da propriedade e do direito à moradia.*

## **A forma coletiva da ação de usucapião especial de imóvel urbano**

O artigo 10 do Estatuto da Cidade inova a Constituição Federal com relação à usucapião de imóvel urbano ao prever a possibilidade de usucapir áreas urbanas coletivamente, instituindo, portanto, em nosso ordenamento jurídico a usucapião coletiva.

Desde já cumpre ressaltar que a usucapião coletiva não representa uma nova modalidade de usucapião, mas uma “*espécie de usucapião constitucional urbano, com o escopo de viabilizar situações fáticas de difícil solução*” (LOUREIRO, 2004, p. 94).

Da mesma forma que acontece com a usucapião especial de imóvel urbano individual previsto no Estatuto da Cidade, a interpretação acerca da modalidade coletiva da usucapião deve levar em conta a função social da propriedade e o direito à moradia, sendo que “*Toda interpretação dos art. 10 a 14 do Estatuto da Cidade, portanto, deve ser voltada a examinar o usucapião como mecanismo de regularização fundiária e, sobretudo, de reorganização urbanística*” (idem, p. 84).

Nosso entendimento é de que, além da ótica da reorganização urbanística, o instituto da usucapião deve ser interpretado, principalmente, sob a ótica do direito à moradia (artigo 6º Constituição Federal).

São requisitos da usucapião coletivas que se diferenciam do individual: o imóvel ser maior de 250 metros quadrados, estar ocupado por população de baixa renda, onde não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Sobre o requisito que limita a legitimidade ativa, à população de baixa renda, para a propositura da ação de usucapião coletiva, “*Embora não explicitamente o legislador – e nem seria conveniente que o fizesse – o conteúdo da expressão, entende-se abranger a camada da população sem condições econômicas de adquirir, por negócio oneroso, simples imóvel de moradia*” (idem, p.95). Nota-se que tal entendimento apenas reforça a afirmação de que a usucapião especial de imóvel urbano, seja na sua forma coletiva, seja na individual, tem como objetivo o cumprimento da função social da propriedade e a garantia do direito à moradia.

Sobre o requisito da impossibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, segundo os ensinamentos de Silvio Luis Ferreira da Rocha (2005, p. 100):

Esta impossibilidade é relativa e não absoluta, pois, como regra, sempre é possível identificar tais áreas e o respectivo possuidor. Deve prevalecer o entendimento de que a usucapião urbana coletiva é possível naquelas áreas onde o adensamento habitacional impede a delimitação satisfatória do ponto de vista visual e urbanístico.

Tal entendimento nos parece correto, pois reconhece o objetivo do próprio instrumento da usucapião coletiva de possibilitar àqueles que vivem nas situações de maior adensamento a obtenção de suas moradias regularizadas e, portanto, a segurança jurídica da posse.

No mesmo sentido, nos ensina Francisco Loureiro (2004, p. 96), ao tratar do mesmo tema:

A idéia do legislador foi de alcançar aquelas situações em que pode haver posse materialmente certa, mas seu objeto é fluído, as divisas movediças e, principalmente, o perfil urbanístico indesejável. Encaixam-se nessa situação acima aludida as chamadas favelas, ou outros núcleos habitacionais semelhantes não dotados de planejamento ou de serviços públicos essenciais, em que os moradores têm posse material certa de seus barracos, ou de pequenas casas de alvenaria, mas, dado o caos urbanístico das vielas e a própria precariedade das construções, está a ocupação individual sujeita a constantes alterações qualitativas e quantitativas.

Em seguida, prosseguindo em sua argumentação, afirma que “*Em outras palavras, viu o legislador a posse sobre núcleos urbanisticamente desorganizados como uma pluralidade de poderes de fato sobre um mesmo bem (tomado o núcleo em sua totalidade)*” (idem, p. 97).

Outra inovação da usucapião coletiva é a trazida pelo parágrafo 1º do artigo 10 do Estatuto da Cidade, que possibilita ao possuidor, para fins de contagem do prazo de cinco anos de posse, desde que seja ininterrupta, somar a posse de seu antecessor. Tal inovação aponta claramente para a possibilidade de comprovação da posse de forma coletiva, ou seja, uma vez que é possível somar a posse do antecessor para fins de contagem do prazo de tempo da posse da usucapião coletiva, não interessa de fato se aquele possuidor utiliza o imóvel há mais de cinco anos para moradia, e sim se aquele imóvel está sendo utilizado para moradia há mais de cinco anos ininterruptamente. Considerando o mercado informal de terras existente em assentamentos informais, tal possibilidade, além de facilitar o exercício do direito à moradia facilitando a comprovação do tempo de posse, faz justiça ao possibilitar ao adquirente de boa fé de imóvel de terceiro não proprietário pleitear seus direitos por meio da usucapião coletiva.

O artigo 12 do Estatuto da Cidade estabelece como sendo parte legítima para propositura da ação de usucapião especial de imóvel urbano o possuidor, isoladamente ou em **litisconsórcio** originário ou superveniente, os possuidores, em estado de composses, ou, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

Litisconsórcio é a situação em que uma das partes é constituída de duas ou mais pessoas, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito; entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir; ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito. Veja na Biblioteca Virtual os artigos 46 a 49 do Código de Processo Civil.  
Fonte: Dicionário Jurídico Direito.net  
[http://www.direitonet.com.br/dicionario\\_juridico/](http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico/) (Endereço acessado em 09/04/2008)

A autorização dos representados, de que depende a associação de moradores da comunidade para poder propor ação de usucapião especial de imóvel urbano, pode ser concedida mediante realização de assembléia geral da entidade. Esta autorização deve constar na ata da assembléia ou ser feita individualmente por cada um dos moradores.

A sentença da usucapião especial de imóvel urbano atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. As frações poderão ser diferenciadas caso haja acordo escrito entre os condôminos (parágrafo 3º do artigo 10 do Estatuto da Cidade). Importante esclarecer que as frações ideais não poderão corresponder a áreas superiores a 250 metros quadrados.

A sentença criará condomínio especial indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. Segundo Silvio Luis Ferreira da ROCHA (2005, p. 104):

Este condomínio foi criado com o propósito de viabilizar a reurbanização dessas áreas de modo a melhorar as condições habitacionais da população favelada. O condomínio deve perdurar enquanto não for executado o projeto de urbanização, pois o projeto de urbanização poderia ter sua execução dificultada se fosse permitida apenas a usucapião individual.

## **Estratégia para implementação de medidas jurídicas visando a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas privadas**

A regularização fundiária de áreas privadas ocupadas por população de baixa renda, que passa na maioria dos casos pela propositura de ação de usucapião, qualquer que seja sua modalidade, depende da realização de etapas fundamentais para chegar ao objetivo final de registro da sentença no Cartório de Registro de Imóveis.

O aspecto social é central no processo de regularização fundiária, uma vez que uma das diretrizes gerais da política urbana, a gestão democrática da cidade, (artigo 2º, II do Estatuto da Cidade), estabelece que a população deve participar em todas as etapas, da formulação a execução, de programas e projetos da administração. Tal centralidade decorre não somente da obrigatoriedade da participação, mas, e principalmente, do fato da participação da população beneficiada ser fundamental para o sucesso e sustentabilidade da ação de regularização fundiária.

Nesse sentido, o processo deve-se iniciar com a definição das formas de gestão democrática do processo de regularização fundiária, estabelecendo-se canal direto de comunicação com a comunidade e a definição coletiva da forma como se darão a representação e a tomada de decisões dos beneficiários. Recomenda-se a instalação de um Conselho Gestor com representantes do Poder Público e da população beneficiada para tomada de decisão no decorrer do processo.

No processo de regularização fundiária, é fundamental que a população beneficiada seja informada e tenha conhecimento prévio de cada ação que será realizada. Nesse sentido, ainda no início do processo, a população beneficiada deverá passar por formação em temas como a política urbana, seus direitos em relação à área e, obviamente, sobre cada etapa do processo de regularização que se inicia.

Concomitantemente, poderão ser elaborados o cadastramento social da área, com a caracterização socioeconômica dos seus moradores, a caracterização fundiária do assentamento, sua caracterização física por meio da elaboração de memorial descritivo e levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC), que levarão ao projeto de regularização fundiária da área. É fundamental que, no processo de elaboração do cadastro social da área, seja feita a colheita dos documentos necessários à propositura da ação de usucapião.

Tendo sido realizada a caracterização social, física e fundiária da área, deverá ser definida, com a participação da comunidade beneficiada, a modalidade de ação de usucapião que será utilizada.

A partir daí, com os documentos recolhidos, deverão ser instruídos os processos ou o processo de usucapião na modalidade adequada à situação. A Defensoria Pública do Estado pode ser um importante parceiro do município para propositura e acompanhamento das ações de usucapião. Um **convênio** entre a municipalidade e a Defensoria Pública poderá ser firmado para realização de processos de regularização fundiária.



Sugerimos que você realize a seguinte atividade:

- Identifique uma situação de usucapião especial de imóvel urbano, concluído ou em tramitação no Judiciário;
- Faça anotações sobre as principais características do caso e participem do debate com os demais colegas no tópico específico do Fórum.

Durante todo o processo de tramitação da ação de usucapião, a comunidade beneficiada deverá ser informada do seu andamento. Ao final, após transitada em julgado, ou seja, tendo sido esgotadas todas as possibilidades de recursos, a sentença deverá ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente.

## As Zonas Especiais de Interesse Social e as obras de urbanização

Apesar da demarcação da área como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) não ser fator determinante para o êxito na ação de usucapião, uma vez que preenchendo os requisitos para reconhecimento do direito à usucapião, pouco importa se a área está gravada como ZEIS. Esta demarcação, todavia, é importante para que se tenha clareza não só do direito da comunidade à propriedade por meio da usucapião, mas do manifesto interesse público em regularizar a área.

A Zona Especial de Interesse Social “é uma zona urbana específica, que pode conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização ou a regularização urbanística e jurídica, sendo utilizadas para habitação de interesse social, para salvaguardar o direito à moradia” (Sales Junior, p.363). Ou seja, a demarcação de área como ZEIS na legislação municipal significa que os moradores têm direito a regularização fundiária da área e há interesse público na regularização e urbanização do assentamento.

Considerando que a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda é uma das diretrizes gerais da política urbana, a demarcação de área como ZEIS significa que tal área, conforme a legislação municipal, deve ser regularizada e urbanizada. Nos casos de inércia do município em realizar ações necessárias para regularizar e urbanizar a área, tais direitos poderão ser pleiteados por meio de ação civil pública de obrigação de fazer para obrigar a municipalidade a proceder obras de urbanização e ações necessárias à propositura das ações de usucapião.

Segundo Cássio Scarpinella Bueno (2002, p. 405), “O papel a ser desempenhado pela ação civil pública voltada à proteção da ordem urbanística é o de dar efetivo cumprimento às diversas normas de conteúdo material previstas no Estatuto da Cidade e, evidentemente, em outros diplomas legislativos federais, es-

*taduais, distritais ou municipais que digam respeito à ordem urbanística*”. Nesse caso, as normas de conteúdo material as quais se deveria dar cumprimento são a regularização fundiária prevista no Estatuto da Cidade como diretriz geral da política urbana e a legislação municipal que instituir a ZEIS e determinar sua regularização e urbanização – pode ser o Plano Diretor ou lei municipal específica. Trata-se de um importante instrumento para obrigar o município a realizar as obras de urbanização em áreas ocupadas por população de baixa renda.

## Considerações finais

A partir da análise relativa à regularização fundiária de áreas privadas ocupadas espontaneamente por população de baixa renda, é possível reafirmar a total responsabilidade do Poder Público, especialmente o municipal, por ser o responsável pela execução da política urbana, de criar as condições necessárias para regularizar e urbanizar essas áreas.

Outro ponto fundamental para compreensão desse processo é o olhar que deve ser lançado sobre o instituto da usucapião, em especial sobre a usucapião especial de imóvel urbano. Esse olhar deve estar pautado pela necessidade de a propriedade cumprir com sua função social e a garantia do direito à moradia, prevista como direito social pelo artigo 6º da Constituição Federal, além das diretrizes gerais no artigo 2º do Estatuto da Cidade, em especial a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (inciso XIV).

Por fim, quanto ao processo de regularização fundiária em si, além da compreensão da centralidade do trabalho social nesse processo, é fundamental que sua condução esteja pautada pela diretriz da gestão democrática da cidade e da participação popular, sendo garantida a participação da população beneficiada em todas as etapas do processo, principalmente no que diz respeito ao processo de tomada de decisões estratégicas.

**Estamos chegando ao final do Curso. Na próxima e última aula, você estudará a regularização fundiária de interesse social de loteamentos irregulares e clandestinos inseridos em áreas privadas e de conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo Poder Público.**

## Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Regularização Fundiária: Um Imperativo Ético da Cidade Sustentável – O Caso de Porto Alegre, O Direito à Cidade Trilhas Legais para o direito às cidades sustentáveis.** Max Limonad, São Paulo, 1999.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade** (*arts. 55 a 57*), Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001). Coord. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz, Malheiros, 2ª edição, São Paulo, 2002.

FERNANDES, Edésio. **A Natureza Curativa dos Programas de Regularização**, Regularização da Terra e Moradia. O Que é e Como Implementar. Instituto Pólis (Coordenação Executiva), Publicação Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, FASE. Acesso, Cidadania e Direitos humanos, COHRE – Centro pela Direito à Moradia conta Despejos, São Paulo, 2002.

LOUREIRO, Francisco. **Usucapião Coletivo e Habitação Popular**, Direito à Moradia e Segurança Jurídica da Posse no Estatuto da Cidade, diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Coord. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, Belo Horizonte, Fórum, 2004.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública.** Malheiros Editores, São Paulo, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2004.

SCHÄFER, Gilberto. **Usucapião Especial Urbana: da Constituição ao Estatuto da Cidade**, Direito à Moradia e Segurança Jurídica da Posse no Estatuto da Cidade, diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Coord. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, Belo Horizonte, Fórum, 2004

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**, Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal nº 10.257/2001). Coord. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz, Malheiros, 2ª edição, São Paulo, 2002.



Nesta aula, estudaremos a regularização fundiária de interesse social de loteamentos irregulares e clandestinos inseridos em áreas privadas e de conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público. Você verá a importância da utilização dos instrumentos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro para transformar as situações ilegais e de exclusão social, integrando seus moradores à cidade.