

O que é regularização fundiária de assentamentos urbanos?

Regularização fundiária é o 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.

A regularização fundiária é um instrumento para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas. Nessa perspectiva, para orientar a utilização desse instrumento, a Lei nº 11.977/2009 estabeleceu os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as 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;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Existem dois tipos de regularização fundiária: de interesse social, quando a área é ocupada predominantemente ocupada por população de baixa renda e atende a pelo menos um dos três requisitos previstos no inciso VII do art. 47 da Lei 11.977/2009; e de interesse específico, quando o assentamento não é enquadrado nos critérios acima.

Qual é a diferença entre “direito à moradia” e “direito de propriedade”?

Direito à moradia é um direito social reconhecido a todos os brasileiros no âmbito dos Direitos e Garantias Fundamentais declarados na Constituição Federal. É um direito de conteúdo amplo, não significando somente uma casa para morar. A proteção do direito a moradia envolve vários aspectos: segurança na posse, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, disponibilidade de moradia a preços acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Já o direito de propriedade é o direito de usar, fruir, dispor de um bem e ainda reivindicar esse bem. É também um direito fundamental, previsto na nossa Constituição Federal. Contudo, não é um direito absoluto. Nossa constituição protege a propriedade que cumpre sua função social.

Direito à moradia, como se vê, não se confunde com direito de propriedade. Por um lado, não restam dúvidas de que a propriedade de um imóvel que constitui moradia de uma família garante-lhe a proteção contra atos de terceiros. Contudo, a proteção do direito à moradia não depende da propriedade. Em alguns casos, a moradia pode e deve ser privilegiada em detrimento do direito de propriedade. Além disso, o direito à moradia pode ser exercido de outras formas, como por meio do aluguel de um imóvel.

Por que aprovar uma norma municipal de regularização fundiária urbana?

A Lei nº 11.977/2009 explicitou a atribuição dos municípios na definição dos procedimentos de regularização fundiária em seus territórios, que deve ser feita por meio de uma norma municipal, podendo ser uma lei, um

decreto, ou ambos. Toda a matéria que depender de autorização legislativa, como a desafetação ou a alienação de bens públicos para promoção de regularização fundiária, por exemplo, deve ser prevista em lei. Já os temas estritamente relacionados às rotinas de trabalho da administração municipal, como a forma de instrução de processos administrativos, processamento de pedidos de regularização, entre outros, podem ser definidos num decreto municipal editado pelo prefeito, ou por norma inferior. Para definir a melhor forma de disciplinar a regularização fundiária em seu território, o município deve verificar também o que a lei do Plano Diretor e os planos setoriais relacionados ao tema, como é o caso do Plano Local de Habitação de Interesse Social, estabelecem sobre o assunto.

Em que casos o projeto de regularização fundiária pode ser dispensado?

A Lei nº11.977/2009 prevê alguns casos em que o registro decorrente de processo de regularização fundiária não depende da elaboração e aprovação de projeto. São eles: o registro da sentença de usucapião, o registro da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia, e o registro de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, com parcelamento implantado e integrado à cidade.

É possível fazer regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente?

Não. A regularização fundiária em áreas de preservação permanente somente é possível nos casos de interesse social, caracterizado pela ocupação predominante de baixa renda e pelo atendimento de pelo menos um dos requisitos do art. 47, VII da Lei nº11.977/2009. Para as áreas que não se enquadram nesses requisitos, é necessário observar as restrições constantes na lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979), na legislação ambiental (Código Florestal: lei nº 4.771/1965), e nas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão ambiental do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA que tem como atribuição, dentre outras, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Quais cuidados devem ser tomados pelo poder público antes de iniciar um procedimento de demarcação urbanística em área privada?

O instrumento da demarcação urbanística é voltado para a regularização fundiária de interesse social de assentamentos irregulares já consolidados, em que não haja oposição dos proprietários dos imóveis envolvidos. Essa oposição não precisa ser necessariamente formal, configurando-se por meio de uma ação possessória. Um exemplo é a ocorrência de tentativas anteriores de negociação do proprietário com os moradores da área.

Assim, antes de iniciar o procedimento para a demarcação urbanística, o poder público deve se certificar de que não há interesse na área por parte do proprietário. Também é necessário, nas ocupações sobre áreas privadas, notificar o loteador ou, na ausência deste, a pessoa em nome de quem se encontra registrado o imóvel, conforme o §2º do artigo 38 da Lei nº. 6.766/1979.

Os municípios ou os estados podem fazer a demarcação urbanística de terras da União?

Não. O Decreto-lei federal nº. 9760, de 5 de setembro de 1946, e alterações posteriores, define a competência exclusiva da União para a demarcação urbanística de áreas de seu domínio. O órgão responsável pela demarcação urbanística de terras da União é a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SPU conta com uma Coordenadoria Geral de Habitação e Regularização Fundiária, vinculada ao órgão central, e com Superintendências Regionais em todos os estados da federação,

inclusive no Distrito Federal. (Há disposição explícita na Lei 9.636, art. 4º, a juízo e critério do Ministério da Fazenda, mediante celebração de convênio ou contrato celebrado com a SPU).

Depois de Iniciado o procedimento expropriatório de determinada área visando à regularização fundiária de interesse social, o poder público pode desistir da desapropriação e optar pela demarcação urbanística, combinada à legitimação à posse?

Para desistir da desapropriação com o objetivo de fazer a demarcação urbanística, o poder público deve avaliar a conveniência dessa medida. Como mencionado ao longo desse manual, a demarcação é um instrumento de regularização fundiária de interesse social que pode ser utilizado quando não há oposição do proprietário. Se o procedimento de desapropriação já foi iniciado, com a identificação do proprietário da área, é possível vislumbrar que haverá oposição por parte dele caso seja realizada a demarcação, o que inviabilizará todo o procedimento de regularização fundiária. Nesse caso, então, deve-se dar seguimento à desapropriação.

A desistência da desapropriação é admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro até o momento do pagamento. Cabe ao poder público analisar a conveniência e oportunidade da desistência, cabendo a ele também custear qualquer prejuízo causado ao expropriado em razão dos atos já realizados para a desapropriação. No caso de desapropriação para realização da demarcação, a análise da conveniência, repita-se, deve ser feita a partir da possibilidade de oposição do proprietário, que pode ser manifestada por um pedido de indenização.

O que é “usucapião administrativa”?

Usucapião é uma forma originária de aquisição de propriedade prevista na Constituição Federal, que tem como requisito básico a posse mansa, pacífica e ininterrupta de imóvel privado, urbano ou rural, por um prazo determinado. Há várias modalidades de usucapião – usucapião extraordinária, usucapião ordinária, usucapião familiar, usucapião especial de imóvel urbano – que se diferenciam pelos requisitos de localização (urbana ou rural), área do terreno, uso do imóvel (habitacional, produtivo), e de tempo de posse necessário à aquisição (de cinco a quinze anos).

Até a aprovação da Lei nº 11.977/2009, a aquisição de imóvel por usucapião apenas se operava pela via judicial, independentemente da modalidade. Os procedimentos de demarcação urbanística e legitimação de posse em áreas privadas, na forma prevista pela Lei, possibilitaram que a usucapião especial de imóvel urbano seja realizada totalmente pela via administrativa, envolvendo os beneficiários, o poder público promotor da regularização fundiária de interesse social e o cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária onde se localize o imóvel.

Sem prejuízo do tempo de posse anterior, a legitimação registrada no cartório de registro de imóveis dá publicidade à posse mansa, pacífica, ininterrupta e sem oposição, daquele que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem tenha sido beneficiado por legitimação de posse anterior.

Decorrido o prazo de prescrição aquisitiva sem oposição, conforme a modalidade de usucapião, o beneficiário do título de legitimação registrado pode obter a propriedade diretamente no cartório de registro de imóveis, mediante apresentação e análise, pelo oficial de registro dos documentos que comprovem atendimento aos requisitos.

A partir do registro de legitimação da posse, que situações podem impedir sua conversão em título de propriedade?

O requerente poderá não obter a conversão, caso não apresente ao Registro de Imóveis um dos seguintes documentos:

- Certidões do poder público demonstrando a inexistência de ações em andamento, que versem sobre posse ou propriedade de outro imóvel, atestando a ausência de oposição;
- Declaração de que não possui outro imóvel;
- Declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família;
- Declaração de que nunca teve reconhecimento anterior de direito a usucapião de imóveis em área urbana;

É possível fazer legitimação de posse de forma coletiva?

Sim, a legitimação de posse de forma coletiva pode ser feita sempre que não for possível individualizar as posses dos ocupantes no interior da área demarcada. Entretanto, deve-se lembrar que como a legitimação de posse pressupõe a elaboração prévia de projeto de regularização fundiária de interesse social e o registro do parcelamento dele decorrente, a forma coletiva da legitimação deverá ser utilizada para o reconhecimento de mais de uma posse no mesmo lote (situações de composesse). É o caso de moradias sobrepostas, por exemplo.

É possível transferir o título de legitimação de posse?

Sim, o título de legitimação de posse é transferível por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, ou seja, por meio de qualquer instrumento de cessão de direitos possessórios. Como o título de legitimação de posse é concedido pelo poder público depois de constatados a situação de fato e o cumprimento aos requisitos da Lei nº 11.977/2009, é importante que o ente responsável pela regularização discipline como será formalizada a transferência do título. O objetivo é garantir ao sucessor, inclusive com o registro da sucessão, seus direitos possessórios.

Entretanto, o sucessor somente poderá obter a conversão da legitimação de posse em propriedade ou, eventualmente, no caso de áreas públicas, em concessão de uso especial para fins de moradia, se atender aos requisitos da usucapião especial urbano, ou da Medida Provisória nº. 2.220/01, respectivamente.