

INTRODUÇÃO

A vida, na sociedade moderna, concentra-se em espaços urbanos, onde se desenvolvem os indivíduos e as diversas comunidades. Nesses espaços, trabalha-se, estuda-se, busca-se o lazer.

Olhar a cidade apenas como uma superfície ocupada por imóveis residenciais, indústrias, centros comerciais e áreas de circulação pública parece uma posição reducionista, em que o ser humano quase nada conta. Deve-se perceber a cidade como vida que se expande – muitas vezes desordenadamente –, que cria novas atividades, que busca, nas várias formas de convivência entre os cidadãos, o desenvolvimento intelectual, cultural, social e religioso. Deve-se, enfim, identificar cidade e cidadão, cidade e sociedade. Isto, sim, é o que se pode chamar de um olhar multirreferencial, que compreende e abrange os múltiplos aspectos da vida na polis: o político, o social, o econômico, o cultural, entre outros.

A cidade tem suas funções sociais: fornecer aos cidadãos moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como esse espaço é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como coletiva (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas propriedades urbanas. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular). E isso se torna possível por meio da ordenação. Sem política urbana, o crescimento urbano é desordenado e distorcido. A política urbana apresenta-se, assim, como indispensável para implantar a ordem que permitirá o pleno desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Assim, pensar a urbe implica também buscar soluções, em todos os níveis, para os graves problemas que nesse mesmo espaço tomam vulto, como a pobreza e tudo o que a ela está relacionado – o desprezo pelo humano e pela coisa pública¹ e conflitos resultantes de ocupações, entre outros.

Desse contexto, surgiu a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade² –, em que se caracteriza e afirma a função social da propriedade. Por meio dessa lei básica das urbes, criaram-se instrumentos que permitem uma intervenção mais concreta e efetiva no desenvolvimento urbano, com vistas, inclusive, a oferecer uma abrangente resposta jurídica ao impasse criado pela crescente informalização da economia e da ocupação de espaços urbanos.

O Estatuto da Cidade é, sem dúvida, uma das mais importantes leis que entraram em vigor no País, no que diz respeito à reorientação do temário referente aos assuntos da organização e regularização fundiária urbana. Nesse contexto, insere-se a usucapião coletiva. Instrumento de grande alcance social, parece ter como uma de suas pretensões o combate à exclusão social, viabilizando o direito à propriedade por camadas carentes da população. A usucapião coletiva, bem delineada no Estatuto da Cidade, está perfeita e acabada como instituto jurídico a ser implementado. Resta clara a idéia de que esse instituto não depende de qualquer novo diploma legal a regulamentar sua aplicação, bastando seja ela orientada pelos princípios constitucionais que regem a matéria.

De acordo com a regra da lei civil, os títulos de propriedade, como escrituras públicas de compra e venda, só adquirem o caráter de transmissão do domínio após registro no competente Registro de Imóveis, quando se configura o chamado efeito constitutivo. Há

¹ Entendam-se aqui, especificamente, não só os espaços destinados à preservação ambiental, mas também ao lazer e ao deslocamento das pessoas.

² Estatuto da Cidade: publicado no Diário Oficial da União de 11 de julho de 2001.

exceções³, como as sentenças de usucapião, por exemplo, casos nos quais o registro proporciona efeito declaratório. Nesse caso, a inscrição do título no Serviço Registral Imobiliário é essencial para permitir a livre disposição ou disponibilidade do bem.

A sentença de usucapião coletiva, na forma como foi tratada nos parágrafos 2.º e 3.º, do artigo 10.º, do Estatuto da Cidade, servirá como título a ser inscrito no Registro de Imóveis e deverá definir a fração respectiva de solo de cada novo proprietário. O tema tem sido objeto de muitos debates a respeito de sua aplicabilidade e viabilidade. No entanto, o que de fato se deve discutir é a implementação. A sentença deve ser levada a registro como em qualquer outro caso de usucapião e, findo o procedimento, consignada a descrição das frações individuais, tudo na forma do já existente item 28, inciso I, do artigo 167⁴, da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973).

Portanto, a aproximação desse novo instrumento jurídico ao sistema jurídico registral brasileiro parece ser de grande valia para um novo caminho por meio do qual uma nova política urbana poderá ser traçada, aliando a modernidade à segurança e à presteza do tradicional. Para a sociedade, o fundamental é instrumentalizar os respectivos componentes no que respeita não só à organização político-administrativa das cidades – no sentido de propiciar a organização das forças político-sociais urbanas, com o intuito de formarem um vetor de mútua cooperação –, mas também no que concerne ao intercâmbio de idéias e competências, em todos os níveis desejáveis, para o desenvolvimento de uma nova política urbana, socialmente justa e abrangente, pela qual todos os cidadãos tenham os seus direitos básicos respeitados no ambiente urbano.

³ Código Civil: “Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

⁴ Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos: I – o registro: [...] 28) das sentenças declaratórias de usucapião.

A estrutura jurídica referida, no que tange ao Registro Imobiliário atual, começou a ser traçada em 1988, na forma do artigo 236, da Constituição da República do Brasil⁵, tendo em vista que o Registro de Imóveis compõe, com outros ramos do Registro, o que o constituinte chamou de Serviços Notariais e de Registro. Fruto da Constituição da República de 1988, vale lembrar que, como qualquer outro prestador de serviço público, o Registro de Imóveis está inserido no contexto da viabilização da função social da propriedade. Desse fato resultou a isenção de custas judiciais e de emolumentos extrajudiciais⁶, prevista na Lei n.º 10.257/2001, com a finalidade de facilitar o acesso da população carente à usucapião coletiva.

Ocorre que a integração entre a Lei de Registros Públicos e o instituto da usucapião coletiva vem enfrentando dificuldade por parte dos operadores do sistema jurídico. Há resistência de alguns juristas em admitir uma interpretação da Lei n.º 6.015/1973, de forma a possibilitar a recepção da sentença da usucapião coletiva no seio do Registro Geral de Imóveis (RGI).

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, publicada no D.O.U. de 5 de outubro de 1988. “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. §1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. §2º Lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. §3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

⁶ Nada impede que sejam celebrados convênios ou parcerias para que a iniciativa privada seja recompensada por seu auxílio na regularização urbana. A Lei n.º 9.162/2003, do Município de Porto Alegre, por exemplo, instituiu a figura do Urbanizador Social, empresário destinado a atuar, em conjunto com o Poder Público, na urbanização de áreas carentes assim definidas pelo Município. Dentre as formas de contrapartida, existe a possibilidade de utilização da outorga onerosa, nos termos do artigo 28 da Lei n.º 10.257/2001, em áreas de interesse empresarial: “[...] Art. 3.º O Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no Município, interessado em realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Poder Público como aptas a receber habitação e em desenvolver parceria visando à produção de habitação de interesse social.[...] Art. 6.º Como parte de sua contrapartida na parceria, em glebas situadas na Área de Ocupação Intensiva definida pela Lei Complementar n.º 434, de 1999, desde que haja parecer motivado emitido pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE), o Município poderá autorizar a transferência e/ou alienação do potencial construtivo referente às áreas que serão objeto de destinação pública decorrentes do parcelamento, observando os percentuais indicados no art. 144 da Lei Complementar n.º 434, de 1999, e as regras do art. 35 da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma definida em decreto regulamentador.[...]”

Constituem o foco desta tese: o estudo das origens, dos aspectos históricos e das características da usucapião, abordando, para tanto, o direito de propriedade, a questão sociológica no que se refere à propriedade para os pobres, a favela e sua estrutura urbanístico-fundiária, o instituto da usucapião, o Estatuto da Cidade, a origem dos serviços notariais e de registro, com ênfase no serviço registral imobiliário, o processo da usucapião coletiva, a importância da correta instrução da ação correspondente e a participação do Oficial do Registro de Imóveis, culminando com o registro da sentença de usucapião coletiva.

Nesse sentido, destaca-se a Lei n.º 11.977/2009⁷, que, ao criar o instituto da usucapião administrativa⁸, inseriu no direito positivo pátrio a participação ativa do Oficial de Registro Imobiliário⁹ nas questões da regularização fundiária, além de fornecer subsídios teóricos e legais para a integração das normas de registro com as normas relacionadas à usucapião coletiva.

Ao integrar todos estes setores e institutos, procurar-se-á demonstrar a viabilidade do registro da sentença da usucapião coletiva, com base na legislação existente, dando enfim efetividade à usucapião pretendida e tornando possível a livre disposição do bem, com vistas a inserir a população, antes marginalizada, no mercado imobiliário.

⁷ A Lei n.º 11.977, publicada no D.O.U. em 08.07.2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n.ºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n.º 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

⁸ A primeira vez que o autor desta tese teve contato com a expressão usucapião administrativa foi em março de 2004, por intermédio do Dr. João Pedro Lamana Paiva, Registrador de Imóveis no Rio Grande do Sul, durante palestra por ele proferida no XVIII Encuentro del Comite Latinoamericano de Consulta Registral, em Santo Domingo, organizado pela Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. A expressão é também utilizada pelo Dr. Melhim Namem Chalhub, como pudemos constatar em sua participação no XXXVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, de 14 a 18 de setembro de 2009, em Londrina (PR), organizado pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

⁹ Segundo o §9.º, do artigo 57, da Lei n.º 11.977/2009, é função do Oficial do Registro de Imóveis, entre outras, a promoção de tentativas de acordo entre o Poder Público e os impugnantes nos casos de regularização fundiária de interesse social.

Assim, demonstra-se a possibilidade de a Lei de Registros Públicos ser interpretada à luz do novo conceito de propriedade funcionalizada¹⁰, de forma a dar aplicabilidade conjunta aos novos instrumentos jurídicos. Essa integração, que permite a inserção dos novos proprietários na economia formal, além de garantir-lhes o direito de verem seus títulos registrados, dá cumprimento aos preceitos constitucional e legal, ao conferir segurança jurídica ao novo proprietário e ao sistema como um todo.

¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá sua função social.”

1. DA USUCAPIÃO À USUCAPIÃO COLETIVA

1.1 A propriedade para os pobres

1.1.1 O direito de propriedade e sua função social

Desde épocas remotas, a necessidade de delimitação de uma área ocorria quando uma tribo, família ou grupo de pessoas reivindicava o direito sobre essa área para pescar, caçar ou colher, e o fazia por meio de guerras, acordos ou pela aplicação de leis criadas por essas mesmas comunidades.

Nos primeiros estágios da civilização, o direito de propriedade sobre uma área pertencia a um corpo coletivo, o que constituía vantagem em relação não só ao investimento em demarcação de terras, como também à vigia e supervisão da área. Com o sedentarismo decorrente da agricultura e da pecuária, passou-se a reconhecer o direito individual de quem usa a terra, fortalecido pela tendência continuada desse uso. A cada geração, o usufruto foi sendo convertido em domínio individual, com o direito de reter a terra, mesmo sem cultivá-la.

O rápido crescimento da população e o conseqüente aumento da disputa pela terra motivaram mais proteção ao direito de propriedade, tornando-se necessária a delimitação das áreas requeridas pelos novos direitos de propriedade, a partir dos ajustes das novas relações custo-benefício, das mudanças tecnológicas e dos preços relativos dos produtos.

Segundo Lopes¹¹, no direito romano, a propriedade era tida como um privilégio:

¹¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. O Direito na História. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002, p. 401.

O direito romano era um direito de privilégios. Os pais de família eram na verdade os sujeitos do direito: só eles eram *sui iuris*, e todos os negócios da família (unidade de produção) giravam em torno deles. A propriedade fundiária era um aspecto central da vida familiar: as terras da família eram a base material da vida da unidade produtiva. E as terras da família, segundo o direito romano original, subordinavam-se a um regime próprio, ao direito *quiritário*. Esta propriedade, que só poderia ser detida por cidadãos romanos livres, *sui iuris*, e em cada família apenas pelo pater famílias, restringia a circulação da terra e assegurava a unidade patrimonial. Desta forma, juridicamente não se confundia com o mesmo instituto a “propriedade” da roupa do corpo (bem de consumo) e a “propriedade” do patrimônio familiar (bem de produção). O escravo e os filhos não emancipados poderiam ter um pecúlio, um fundo próprio para seu uso e investimento, mas não poderiam ter acesso à propriedade *quiritária*. Assim, falar-se em propriedade no direito romano era muito diferente de falar-se em propriedade hoje. O pai de família tinha junto com a propriedade um poder jurídico de dirigir os negócios da família, inclusive poderes sobre as pessoas, filhos e escravos: ser pai de família era ao mesmo tempo ter a propriedade de coisas e poder pessoal sobre as pessoas envolvidas na exploração daquela coisa. (LOPES, 2002, p. 401)

Já Peixoto¹², ao fazer a distinção entre coisas móveis e imóveis, informa os significados e termos para designar a propriedade imóvel:

Diversos termos designam o imóvel: *aedes*, *vila*, *ager*, *fundus*, *ressoli*, *res immobilis*, *praedium*. *Aedes* é a casa urbana e *vila*, casa campestre; *ager* é o campo utilizado pelo homem; *fundus* tem significado vário e designa: a) o terreno sem o edifício: tal o sentido primitivo, tanto é assim que Cícero discute se o *usucapião* bienal do terreno (*fundus*), segundo a Lei das XII Tábuas, abrange também a casa (*aedes*), a que essa lei não se refere, e somente por equidade (*valeat aequitas*) resolve essa questão em sentido afirmativo; b) o terreno com o edifício; e c) o edifício com abstração do terreno. *Praedium* é nome geral para designar o imóvel, edificado ou não; mas, se edificado, diz-se *praedium urbanum* e, não o sendo *praedium rusticum*; a situação na cidade ou no campo não influía nessa classificação. Entretanto, *praedium suburbanum* era o que ficava na vizinhança das cidades. (PEIXOTO, 1960, p. 378)

Na Idade Média, contudo, o conceito romano de propriedade é abandonado, passando a se consagrar uma superposição de direitos sobre um mesmo bem. A propriedade

¹² PEIXOTO, José Carlos Matos. Curso de Direito Romano. 4. ed. rev. e atualiz. Rio de Janeiro: Haddad Editor, 1960, p. 378.

pertencia concomitantemente ao rei, ao suserano e ao vassalo, a fim de garantir aos dois primeiros os direitos políticos, jurisdicionais e fiscais ligados à propriedade. Estabelece-se a enfiteuse, como o direito real, alienável e transmissível aos herdeiros e que confere a alguém o gozo do imóvel mediante a obrigação de não deteriorá-lo e de pagar um foro anual, em numerário ou em frutos. A enfiteuse¹³ provoca a divisão da propriedade em domínio direto (exercido pelo proprietário da terra) e em domínio útil (exercido pelo enfiteuta – suserano e vassalo).

Séculos mais tarde, com a Revolução Francesa, a enfiteuse é combatida, restaurando-se o conceito romano de propriedade *una*. Em 1791, a propriedade já havia sido definida, na Declaração dos Direitos Humanos, como direito sagrado e inviolável. Em 1804, observa-se que o Código de Napoleão tem o objetivo de defender a igualdade dos cidadãos perante a lei e o direito de propriedade, que, por sua vez, é definido como o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça uso proibido pelas leis. Nessa expressão transparece, assim, uma preocupação enfática em defender o direito do proprietário, considerando-o intangível.

A partir da segunda metade do século XIX, o individualismo napoleônico foi suplantado por um movimento jurídico solidarista, que inaugurou uma nova fase do direito civil. Estudiosos pandectistas¹⁴ alemães conduziram a uma reformulação das leis, no plano técnico, que inspirou o código civil alemão (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*), que entrou em

¹³ O sistema de enfiteuse vigorou no Brasil até o advento do Código Civil de 2002. O referido diploma vedou a constituição de novas enfiteuses, ao dispor, em seu art. 2.038: “Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei 3.071, de 1.º de janeiro de 1916, e leis posteriores. §1.º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso: I – cobrar *laudêmio* ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações; II – constituir subenfiteuse. §2.º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.

¹⁴ Os pandectistas defendiam ser o ordenamento jurídico sistema completo, isento de lacunas, dotado de total independência e organização. Assim, a função do magistrado deveria ficar restrita ao julgamento pela subsunção entre a norma e o caso concreto.

vigor em 1900. Esse código representou grande contribuição à ciência jurídica, por ter influenciado muitos outros e, conseqüentemente, o brasileiro.

No conceito alemão de propriedade, já não há referência ao direito absoluto, mas ressalva-se o dever do proprietário de respeitar as disposições de lei e os eventuais direitos de terceiros. Com o BGB impõe-se o condicionamento social do direito de propriedade, punindo-se qualquer abuso que possa prejudicar terceiros. Assim, tem início o reconhecimento, por parte dos legisladores, da necessidade de garantir a proteção dos elementos economicamente mais fracos da sociedade e a intervenção do Estado na economia para planejar as atividades pública e particular no interesse da coletividade. Nessa época, começam a figurar, nas Constituições de vários países, disposições em nome da "ordem econômica e social"¹⁵.

Mesmo influenciado por todos esses fatores, nosso Código de 1916 era incipiente na matéria social. Afinal, ainda era forte e dominante a teoria liberal. No entanto, ao comentar o artigo 524 do Código Civil, Clovis Bevilacqua¹⁶ revela:

O direito de propriedade tem sido definido por diversos modos. Os romanistas adoptaram um, que, realmente, parece traduzir, com fidelidade, o conceito genuinamente romano dessa relação jurídica: - *dominium est jus utendi, fruendi et abutendi re sua, quatenus juris ratio patitur*. Os romanos, segundo demonstrou Jhering, e recorda Géný (*Interpretation et sources*, p. 165), não emprestavam à propriedade um caracter absoluto. O seu individualismo era subordinado às necessidades sociaes.

¹⁵ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 16 de julho de 1934: "Art. 115. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica. Paragrapho único. Os poderes públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas varias regiões do paiz. [...] Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses econômicos do paiz. [...]".

¹⁶ BEVILAQUA, Clovis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil commentado. 4. ed., vol. III. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1933, p. 55.

Também com relação ao registro imobiliário optamos por sistema distinto. Sobre a importância do registro da propriedade, bem como a diferença entre os sistemas alemão e brasileiro, vale lembrar a lição de Caio Mário Pereira¹⁷:

O Código Civil Alemão (Bürgerliches Gesetzbuch) de 1896 instituiu uma sistemática para a transferência de domínio, baseada fundamentalmente na inscrição do contrato no registro imobiliário (B.G.B., art. 873), precedida da depuração do título em processo sumário, que corre perante os juízes do registro imobiliário. [...]

Ao elaborar o seu Projeto, Clóvis Bevilacqua teve presente a doutrina civilista brasileira então vigente bem como a contribuição germânica [...].

Pelo nosso direito, o contrato não opera a transferência do domínio. Gera tão-somente um direito de crédito, impropriamente denominado direito pessoal. Somente o registro cria o direito real. É o registro do instrumento no cartório da sede do imóvel que opera a aquisição da propriedade [...]. (PEREIRA, 1994, p. 91)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, vários setores da economia, em muitos países ocidentais, foram objeto de nacionalização, e tanto a consciência dos governos da época como a opinião pública mundial reconheceram que determinados bens deviam ser de propriedade do Estado e outros individuais, não devendo, contudo, ser usados com fins contrários aos sociais¹⁸.

¹⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 11. ed., vol. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 91.

¹⁸ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 18 de setembro de 1946: “Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social. Art. 146. A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição. Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Desde 1934 as Constituições brasileiras continham disposições sobre a "ordem econômica e social". Já a atual¹⁹ contempla a função social da propriedade, com normas sobre a reforma agrária, excetuando a distinção da propriedade de jazidas, minas e demais recursos naturais, bem como os potenciais de energia hidráulica da propriedade do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Também a pesquisa e a lavra do petróleo em território nacional constituem monopólio da União.

No direito civil, o Código Civil Brasileiro, ou Lei n.º 3.071, de 1916, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 4.657, de 1942, continha, no livro do Direito das Coisas, os artigos sobre o direito de propriedade.

Os artigos de n.ºs 524 a 529 tratavam da propriedade em geral. A propriedade imobiliária, objeto dos arts. 530 a 553, podia ser adquirida pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel, pela acessão, pela usucapião e pelo direito hereditário. A acessão, por sua vez, ocorria por formação de ilhas, por aluvião, por avulsão, por abandono de álveo ou pela construção de obras ou plantações.

O Código Civil atual mantém, no geral, a estrutura do de 1916, no entanto, com nova numeração de artigos, acrescentando a função social no §1.º do artigo 1.228²⁰.

¹⁹ CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA – “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.[...]”; CAPÍTULO III - DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA – “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.[...]”; “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

²⁰ O artigo 1.228 é diferente do artigo 524 do Código Civil anterior. O caráter absoluto da concepção liberal de propriedade foi fortemente mitigado pela idéia da função social da propriedade. Dispõe o Art. 1.228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. §1º O direito de propriedade deve ser

A propriedade imóvel teve sempre, desde as primeiras civilizações, fundamental importância na vida do homem, que, muitas vezes, tem lutado para garantir seus direitos.

A visão jurídica do direito real, do qual o direito de propriedade é espécie, por si só, é suficiente para demonstrar o seu caráter absoluto²¹, porquanto é ele exercido pelo titular sobre a coisa, sem intermediação de quem quer que seja.

Com efeito, a propriedade no Brasil, até o advento da Constituição Federal de 1988, estava voltada para o individualismo econômico, e assim foi normalizada no Código Civil de 1916. O Código de Beviláqua instituiu a extensão do direito de propriedade sobre o espaço aéreo e sobre o subsolo, em altura e profundidade necessários ao seu exercício²². Prestigiou-se a utilidade e o interesse, enquanto se manteve viva a supremacia do indivíduo sobre o Estado, como corolário de uma sociedade sedimentada em uma economia rural, à base de grandes propriedades.

Tradicionalmente, são características da propriedade seu caráter absoluto, perpétuo, exclusivo, geral, coletivo, unitário e elástico.

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. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.”

²¹ O caráter absoluto do direito de propriedade foi mitigado em nosso direito civil atual. É preciso distinguir direito absoluto, que garante à propriedade sua eficácia erga omnes, de absolutização do direito de propriedade, tendo esta última sido reenquadrada após a Constituição de 1988, com a inserção da função social, o que rendeu a intervenção direta do direito constitucional no direito civil, ou seja, o direito civil constitucional.

²² Código Civil de 1916: “Art. 526. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los. Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.”

Direito absoluto porque o proprietário pode dispor da coisa como bem entender, sujeitando-se, evidentemente, às limitações, de ordem pública ou privada, impostas pela lei. De ordem pública destaca-se a função social, enquanto que de ordem privada tem-se o direito de propriedade de terceiros.

A perpetuidade significa dizer que a propriedade só pode ser perdida²³ por vontade do proprietário, ou seja, ela subsiste enquanto não sobrevier causa legal extintiva.

A propriedade é exclusiva porque não admite a cumulação de dois ou mais domínios sobre a mesma coisa. Isto também significa dizer que apenas o proprietário tem o direito de dispor da coisa. Vale ressaltar que, no caso de condomínio, todos os condôminos são titulares do direito de exclusividade, sendo a divisão existente entre eles apenas abstrata.

O caráter geral advém da máxima de que o proprietário pode tudo sobre a coisa, com exceção das vedações legais.

A característica coletiva significa dizer que a propriedade abrange uma série de direitos sobre a coisa. A propriedade é um feixe de direitos. No entanto, tal coletividade de direitos está reunida e unificada sob a forma de propriedade.

Elasticidade porque a propriedade pode reduzir-se a um certo mínimo ou alcançar um máximo sem deixar de ser propriedade.

É bem verdade que, ao longo dos anos, a linha ideológica foi sendo amenizada pelas leis esparsas, que colocaram a propriedade no contexto constitucional – função social da

²³ Código Civil (Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002) - CAPÍTULO IV - Da Perda da Propriedade – “Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: I - por alienação; II - pela renúncia; III - por abandono; IV - por perecimento da coisa; V - por desapropriação. Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis. Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. § 1.º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. § 2.º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.”

propriedade –, empalidecendo suas características. Vale lembrar a Lei de Luvas²⁴, a denúncia cheia (da Lei do Inquilinato)²⁵, a nacionalização da propriedade, dentre outras.

Segundo André Gondinho²⁶:

O exercício do direito de propriedade sofre, não é de hoje, inúmeras e variadas limitações. Há muito o direito de propriedade deixou de ser a senhoria absoluta do proprietário no exercício das faculdades de usar, gozar e dispor. O direito de vizinhança, os direitos reais sobre coisa alheia e o poder de polícia são alguns exemplos de limitações ao direito do proprietário.

Todavia, a função social da propriedade não se confunde com nenhuma destas restrições. A função social não surge do Texto Constitucional como mero limite ao exercício do direito de propriedade, mas como princípio básico que incide no conteúdo do direito, fazendo parte de sua estrutura. Não se pode elaborar um conceito de propriedade sem função social.

A função social não é apenas mais um limite do direito de propriedade. Isto porque limite é o instrumento com o qual o interesse público ou privado circunscreve um direito, sacrificando a sua extensão ou determinando o seu conteúdo. Tradicionalmente, a noção de limite é negativa, voltada a comprimir os poderes do titular do direito atingido, nunca apta a promover os valores fundamentais do ordenamento, missão primeira da função social. (GONDINHO, 2000, p. 419)

²⁴ A Lei de Luvas, regulada pelo Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, protegia com a renovação compulsória do contrato de locação os inquilinos que exerciam atividade comercial ou industrial. O Decreto foi aditado pela Lei n.º 6.014, de 27 de dezembro de 1973, que, acrescentando ao art. 3.º o § 2º, também passou a proteger a atividade empresarial.

²⁵ Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991: “Art. 4º Durante o prazo estipulado para a duração do contrato, não poderá o locador reaver o imóvel alugado. O locatário, todavia, poderá devolvê-lo, pagando a multa pactuada, segundo a proporção prevista no art. 924 do Código Civil e, na sua falta, a que for judicialmente estipulada. [...]” “Art. 47. Quando ajustada verbalmente ou por escrito e como prazo inferior a trinta meses, findo o prazo estabelecido, a locação prorroga-se automaticamente, por prazo indeterminado, somente podendo ser retomado o imóvel: I - Nos casos do art. 9.º; II - em decorrência de extinção do contrato de trabalho, se a ocupação do imóvel pelo locatário relacionada com o seu emprego; III - se for pedido para uso próprio, de seu cônjuge ou companheiro, ou para uso residencial de ascendente ou descendente que não disponha, assim como seu cônjuge ou companheiro, de imóvel residencial próprio; IV - se for pedido para demolição e edificação licenciada ou para a realização de obras aprovadas pelo Poder Público, que aumentem a área construída, em, no mínimo, vinte por cento ou, se o imóvel for destinado a exploração de hotel ou pensão, em cinquenta por cento; V - se a vigência ininterrupta da locação ultrapassar cinco anos. [...]”

²⁶ Gondinho, André Osório. Função social da propriedade,. In: Tepedino, Gustavo (Coord.) Problemas de Direito Civil-Constitucional. Renovar: Rio de Janeiro, 2000, p. 419.

Foi um longo caminho de evolução até os dias atuais. Como expresso na Constituição de 1988²⁷, a reforma urbanística foi legada aos municípios, que assim passaram a ter de editar seu plano diretor, o qual deve estar em sintonia com o direito urbanístico, cujas normas competem, concorrentemente, à União e aos Estados. Em outras palavras, as três esferas do poder político devem trabalhar solidária e articuladamente em prol do bem-estar dos cidadãos que vivem nos centros urbanos.

Em resumo, a propriedade privada, objeto de estudo pelo [direito civil](#), é o [direito](#) que assegura ao respectivo titular uma série de poderes. Compreende, na formulação clássica, os poderes de usar, gozar e dispor de uma coisa, a princípio de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Não podem, no entanto, esses poderes ser exercidos ilimitadamente, dado que dessa forma colidiriam com direitos alheios, de igual natureza, e ainda porque existem interesses públicos, assim como coletivos, que podem limitá-la e cuja tutela incumbe ao Poder Público. Assim, por exemplo, o [poder público](#) pode [desapropriar](#) uma propriedade privada para benefício múltiplo e comum²⁸.

Em nome da supremacia do interesse público e da solidariedade, o direito de propriedade não pode ser exercido inibindo ou prejudicando direitos de terceiros ou da coletividade. Neste sentido, afirma Gondinho²⁹:

O direito de propriedade, embora não seja concedido ou reconhecido em função da sociedade, deve ser exercido em função desta, produzindo e abrigando, e não servindo de reserva de capital a enriquecer o seu domíno, em detrimento dos objetivos fundamentais de nossa República de construir uma sociedade justa e solidária. (GONDINHO, 2000, p. 399)

²⁷ Artigo 182, § 2.º, da Constituição Federal.

²⁸ Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941: “Art. 1.º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional. Art. 2.º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. [...]”

²⁹ Gondinho, André Osório. Função social da propriedade. In: Tepedino, Gustavo (Coord.) Problemas de Direito Civil-Constitucional. Renovar: Rio de Janeiro, 2000, p. 399.

Acredita-se que a propriedade privada, enquanto elemento constituinte da trama de relações socioeconômicas no processo de produção [capitalista](#), deva ela mesma exercer sua [função social](#). Ainda que este não seja um conceito unânime e globalmente difundido, sua implementação legal tem sido discutida e respaldada nas últimas décadas. No [Brasil](#), essa noção somente tornou-se plena com a [Constituição de 1988](#), que deu destaque à função social da propriedade.

Assim informa Tepedino³⁰:

O Texto Constitucional inclui a propriedade privada como um dos princípios da Ordem Econômica, ao lado da função social da propriedade, considerada como princípio próprio (art. 170, incisos I e III).

A Constituição anterior já denotava a preocupação do legislador com a função social, nos termos do art. 160, III. O que diferencia o preceito pré-vigente do atual tecido constitucional – e a diferença não é insignificante nem secundária – é que o Texto vigente inclui a matéria no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, no inciso XXIII do art. 5º, o qual dispõe (ao lado da proteção à propriedade privada, art. 5º, XXII), que “a propriedade atenderá a sua função social”. Na Constituição de 1967, a função social da propriedade era princípio da ordem econômica e social. Pelo Texto atual, na técnica adotada pelo constituinte, está inserida no rol dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo. (TEPEDINO, 1993, p. 113-114)

1.1.2 A função social da cidade e o ordenamento do solo urbano

A propriedade privada normalmente constitui o principal elemento definidor dos espaços intraurbanos na constituição da [cidade](#) capitalista. Tradicionalmente, esse modelo de cidade se constrói a partir da repartição de seu solo e da conseqüente comercialização, parcelamento, ocupação e uso.

³⁰ Tepedino, Gustavo. A tutela da Propriedade Privada na Ordem Constitucional. In: Revista da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n.1, v.1, 1993, p. 113/114.

A noção de habitar a cidade no espaço privado está de tal forma ligada à ideia da propriedade privada, que a ampla maioria das cidades do mundo tem no [lote](#) a sua unidade básica de parcelamento. Por esse motivo, considerável parte do [planejamento urbano](#) e do [urbanismo](#) realizados no [século XX](#) envolve justamente o traçado de diretrizes jurídicas que regulem o lote e sua ocupação. Daí a necessidade e a importância da elaboração de diplomas legislativos, como a Lei n.º 6.766, de 1979³¹.

A lei geral³² de parcelamento do solo urbano, Lei n.º 6.766/79, propôs um modelo para o parcelamento do solo. No entanto, em pouco tempo a norma deu mostras de seu esgotamento e falta de sintonia com a realidade fundiária nacional. As regras rígidas e padrões que não atingiram a regulação da produção do habitat das camadas mais pobres da sociedade foram os ingredientes que levaram ao rápido esgotamento do modelo proposto. A Lei criminaliza atividades de produção urbanística que destoem de seus parâmetros. Todavia, limitou as formas de parcelamento, além de possuir lacunas e omissões sobre temas importantes, como o estabelecimento de regras para a aprovação de condomínios fechados. Somado a estes fatores, o poder público municipal, com gestões ineficientes, omissas e meramente espectadoras, apenas observava o crescimento das cidades, o que ocorreu de forma desigual, tanto no sentido legal quanto no sentido social.

O que ocorreu, na verdade, foi o contrário do que previa a citada Lei n.º 6.766/79 – o que pode ser observado em qualquer cidade brasileira –, dividindo-se a realidade urbanística das cidades em três categorias: aquela na qual o território é vítima da aprovação de projetos

³¹ A Lei n.º 6.766, publicada no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 1979, dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

³² Lei n.º 6.766, de 20 de dezembro de 1979: “Art. 1.º - O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei. Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.”

de parcelamento que se tornarão rapidamente irregulares; uma segunda sem qualquer regulação, produzida pela ação popular³³, sem protocolo ou aprovação de qualquer projeto na municipalidade, por pessoas que jamais possuirão habite-se; e ainda uma parte produzida de acordo com a lei, cercada por arame farpado e vigiada por seguranças particulares, na qual vive a elite econômica da cidade.

A noção de inviolabilidade da propriedade privada (tendo o proprietário total direito sobre seu uso, apropriação de sua renda e comercialização) constituiu sempre um limite de atuação do planejamento urbano, em todo o mundo. A partir do momento em que se assumiu a função social da propriedade privada, as perspectivas de intervenção nas formas de produção do espaço urbano (e, portanto, no modo como a propriedade privada é utilizada) alteraram-se de forma radical. Atualmente, a [usucapião](#), por exemplo, é considerada um instrumento legítimo de combate à ociosidade da propriedade privada.

A Lei n.º 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade, introduziu a usucapião coletiva, com características que objetivam possibilitar aos carentes ocupantes de áreas urbanas favelizadas, ou ocupadas irregularmente, alcançarem o título de propriedade de suas áreas.

Estão dispostos no capítulo II da referida Lei os instrumentos legais da política urbana: a) parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbano não edificado ou subutilizado; b) IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; c) usucapião especial de imóvel urbano; d) direito de superfície, o direito de preempção; e) outorga onerosa do direito de construir; f) operações urbanas consorciadas; g) transferência do direito de construir, o que se refletirá em todos os institutos de Direito Imobiliário.

³³ Tais situações justificaram a promulgação de leis que buscam viabilizar a regularização imobiliária no Brasil, como as Leis números 10.257/2001 – que institui o Estatuto da Cidade e regulamenta a usucapião coletiva – e 11.977/2009, que, entre outras providências, estipula as regras para a regularização fundiária de áreas de interesse social e regulamenta a usucapião administrativa.

No entanto, antes de abordagem do fenômeno legislativo, é necessária uma atenta observação sob a ótica sociológica, em especial da sociologia urbana, a respeito do ordenamento do solo urbano e sua relação com o que hoje se reconhece como função social da propriedade, de forma evolutiva.

Segundo Manuel Castells³⁴, apesar dos fundamentais estudos de Marx, Durkheim e Max Weber³⁵, a teoria sociológica aplicável às cidades só ganha força após a publicação dos trabalhos da Escola de Chicago. São dela as principais teorias e tradições de pesquisa na Sociologia Urbana. Para Durkheim a Sociologia nos Estados Unidos e a formação da Escola Sociológica de Chicago podem ser representadas pelos conceitos de Thomas, Park, Burgess e McKenzie, através das posições e ideias destes sobre a ecologia humana sociológica e a teoria ecológica da estrutura urbana, por meio das quais analisam esses autores a cidade como um laboratório social.

Castells afirma que foi grande o impacto intelectual da Escola de Chicago na Sociologia do século XX. Como pioneiros dessa Escola, aponta Robert Park e Ernest Burgess, cujos nomes associa a dois termos: urbanismo e urbanização. Enquanto Park viu na cidade a imagem viva da nova sociedade, Burgess criou a famosa teoria do crescimento urbano em sucessivas zonas concêntricas.

No programa proposto por Park³⁶, podem-se encontrar todos os processos reais a que a Sociologia consagrou seu esforço de compreensão. O autor discorre sobre o efeito

³⁴ CASTELLS, Manuel. Problemas de Investigação em Sociologia Urbana. Portugal: Editorial Presença; Brasil: Livraria Martins Fontes, 1976, p. 54-59.

³⁵ Segundo Rogério Gesta Leal, “[...] no campo da sociologia, a partir das teorias macrossociais, buscaram-se compreender as especificidades das cidades destacando-se a integração dos elementos acima referidos numa perspectiva de integração horizontal, e não notadamente superestrutural. Com Max Weber, há uma preocupação em se analisar como as cidades, com sua lógica e racionalidade funcional, poderiam ter influências positivas e negativas na vida do homem comum. Aqui, a cidade se apresenta como um conjunto de relações sociais que encoraja a individualidade e a inovação, sendo assim instrumento de transformação histórica.”. In: Direito Urbanístico: condições e possibilidades para o espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.39.

³⁶ PARK, Robert. Human Ecology. American Journal of Sociology, 42, julho de 1936, p. 1-15.

produzido nos observadores da vida social pelo crescimento de Chicago, à razão de meio milhão de habitantes a cada dez anos, entre 1900 e 1930. Para ele, o estabelecimento permanente de uma coletividade humana densa e heterogênea provoca a aparição de um novo tipo de cultura, com segmentação de papéis, além de, conseqüentemente, processos de urbanização, industrialização e burocratização.

Já o trabalho de Burgess³⁷ é realizado sob outra ótica. Analisa a cidade enquanto produto da dinâmica social de uma formação histórico-geográfica particular. Segundo o autor, apenas com certo nível de teorização é que se torna possível, com indícios de segurança, encontrar caminhos de investigação que levem ao aproveitamento do que há de científico na massa de informações sobre o fenômeno urbano.

Estudos e pesquisas sobre a influência real, prática e psicológica de Paris sobre a população da banlieue demonstram que a atração para os grandes centros é comprovada como meramente funcional, apesar de seu caráter simbólico. Burgess observa que a indiferença da população da banlieue sobre o meio parisiense é decorrente de estarem os habitantes daquela área subequipados e em desvantagem, por obstáculos de ordem material. Assim, o autor afirma que a conclusão dos cientistas que defendem a criação de novos centros urbanos na região parisiense reduz-se a mera opção pessoal.

Em busca pela especificidade de seu objeto, a sociologia urbana tem tratado especialmente de dois temas: a relação com o espaço e o processo coletivo de consumo. Em relação a este último, a sociologia se vê obrigada a tratar de uma série de questões que, em resumo, estão relacionadas a processos de consumo cuja organização e gestão só podem ser coletivas, em virtude da natureza e da dimensão das questões postas, como habitação, por exemplo.

³⁷ BURGESS, Ernest; BOGUE, Donald J. Contributions to urban sociology. Chicago: University of Chicago Press, 1964, 674p.

Em todos os autores observa-se a preocupação com a alocação das massas nos grandes centros urbanos sendo estes, ao mesmo tempo, causa e efeito do rápido crescimento da sociedade industrial.

Antes, porém, Jean Jacques Rousseau³⁸, em seu [discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens](#), já havia afirmado: “o primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: ‘Isto me pertence’ e encontrou pessoas bastante simples para dar-lhe crédito, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil [...]”³⁹. O filósofo continua seu raciocínio indagando quantas mortes e injustiças teriam sido evitadas caso se houvesse proclamado que a terra não pertenceria a ninguém. Essa associação entre propriedade e injustiça parece, à primeira vista, totalmente verdadeira.

No entanto, vale lembrar, por exemplo, que o desenvolvimento dos EUA foi baseado no tripé liberdade econômica - estado de direito - direito de propriedade. Um exemplo usado de forma recorrente é o dos grileiros no Brasil. Onde a justiça é injusta os direitos de propriedade, bem como a sociedade como um todo, são injustos. A apropriação de bens por pessoas que a eles não têm direito não constitui fenômeno exclusivo do Brasil, não obstante se saiba que o meio correto de se resolverem os males daí advindos encontra-se na justiça e no estado de direito.

Em tese de doutorado, Maria Isabel de Toledo Andrade⁴⁰, ao analisar a implantação do direito de propriedade na comunidade do Caju, no Município do Rio de Janeiro, chegou à conclusão de que as famílias que possuem escritura formal de seus imóveis têm renda per capita domiciliar 15% maior do que as demais. Isso desmistifica a ideia de que o direito de propriedade é uma forma de dominação dos ricos – na medida em que nega acesso à terra aos

³⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Enciclopédia Britânica do Brasil. Vol. 14, 1990, p. 12-13.

³⁹ Idem., Enciclopédia Trópico.. Documentário 302, v. 6, p. 1.037-1.040.

⁴⁰ ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. Estudo de caso das comunidades do Caju. Revista do BNDES, v. 13, n. 26. Rio de Janeiro, dez. 2006, p. 261-274.

mais pobres, quando na verdade constitui, sim, algo fundamental para elevar a renda dos menos favorecidos da sociedade.

A regularização da propriedade fundiária dos pobres permite-lhes algo fundamental: o acesso ao crédito mediante a posse de um bem que pode ser oferecido em garantia ou em troca de outro. A ideia não é nova, pois já vem sendo aplicada mundialmente, como em Lima, no Peru, onde se realiza uma experiência capitaneada pelo economista Hernando de Soto⁴¹, cujo pensamento é o de que aberturas econômicas só serão efetivas se a legislação for enxuta, eficiente e considerar efetivamente o direito de propriedade. Dessa maneira, bens físicos e intelectuais poderão ser transformados em capital. Essa concepção de inclusão social, por meio de medidas não paternalistas, pode soar estranha aqui no Brasil, mas tem-se mostrado a melhor saída.

A importância do direito de propriedade evidencia-se no fato de o indivíduo tender a conservar o que é seu. Não se percebendo como dono, usufrui, aproveita o bem ao máximo e ultrapassa a taxa ótima de exploração. No entanto, sentindo-se dono dos bens, certamente não destruirá a base de sua sobrevivência, pois reconhece que, se o fizer, não sobreviverá. O indivíduo tem disponibilidade para desenvolver um comportamento racional por um prazo longo. Se o recurso não lhe pertencer, a disposição se concentrará em explorá-lo o mais rápido possível.

No Brasil, por ocasião das discussões que culminaram na promulgação da Constituição de 1988, apesar de terem sido alcançadas, no texto legal, a inclusão de conquistas sociais aportadas pela Emenda Popular da Reforma Urbana, tal fato implicou, no entanto, que diversos dos aspectos mais transformadores tivessem sua aplicabilidade postergada ou diluída no tempo, ou ainda admitissem mediações capazes de praticamente anular as conquistas incluídas na Lei Maior. Tal fato pode ser explicado pelas forças

⁴¹ SOTO, Hernando de. O mistério do capital. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 21.

dissonantes presentes na Assembléia Constituinte – como poderosos empreendedores imobiliários e grandes proprietários de terras – que formavam forças opostas ao intento das transformações sociais através da reforma urbana.

Tanto é assim que um tema central para as cidades⁴² – a obrigatoriedade de cumprimento da função social da propriedade – teve sua aplicação condicionada à existência de plano diretor municipal (para cidades com mais de vinte mil habitantes) e de lei nacional regulamentando a matéria. Como decorrência, a implementação do instituto da Função Social da Propriedade e da Cidade resultou impraticável por treze anos, até a aprovação da lei nacional com a regulamentação do texto constitucional – Estatuto da Cidade – em 2001. Este, por seu turno, atendendo ao que a Constituição determina, mantém o condicionamento da aplicação à existência de um plano diretor⁴³ e a procedimentos ou sanções aplicáveis apenas de modo sucessivo no tempo, o que significa, no mínimo, mais sete a dez anos, após a aprovação do Estatuto, para sua aplicação, ou seja, um retardo de pelo menos vinte anos para que essa determinação constitucional seja passível de efetivação.

Para que se compreenda esse quadro, é necessário considerarem-se os atores envolvidos no processo, particularmente em cidades grandes, sobretudo nas metrópoles. Enquanto o setor imobiliário mira a produção de espaços diferenciados e altamente qualificados para um mercado restrito (e para isso almeja regulamentações urbanísticas mais

⁴² Para Rogério Gesta Leal, “[...] a concretização da função social da cidade, ao menos no Brasil, precisa ser condizente com os demais princípios e objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, insertos no Texto Político vigente, o que significa pressupor o exercício da cidadania na definição das ações voltadas para este sentido, maximizando a realização da justiça social e a busca de uma sociedade justa e solidária, tudo mediado pela responsabilidade compartilhada do Poder Público, mercado e sociedade civil organizada.” In: *Direito Urbanístico: condições e possibilidades para o espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 42.

⁴³ Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade): CAPÍTULO III - DO PLANO DIRETOR – “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2.º desta Lei.

flexíveis e coeficientes de aproveitamento mais altos nas áreas mais valorizadas), o setor popular busca inserção no espaço urbano, com qualidade, e numa condição de regularidade fundiária.

A situação do conflito de interesses, todavia, não é exclusiva da nação brasileira. Em várias partes do mundo está estabelecida a discussão entre o interesse social de regularização imobiliária para as grandes massas e o interesse lucrativo das empresas imobiliárias⁴⁴. O interessante, todavia, é o fato de que há estudos que comprovam que a inserção, através da regularização formal, das propriedades dos pobres no mercado pode ter efeitos surpreendentes no meio econômico. Hernando de Soto⁴⁵, fundador do Instituto Liberdade e Democracia, em Lima, e ex-assessor da Presidência do Peru, é um economista reconhecido, no âmbito das organizações internacionais, por suas fecundas ideias no campo da reforma urbana.

Esse economista defende o crédito como fator importante para acabar com a pobreza, mas argumenta que, para resolver de forma duradoura esse problema, não basta apenas oferecer mais dinheiro aos pobres, e sim alterar-lhes a cultura, modificar-lhes o conceito de progresso, dando-lhe condições legais de atuação nos negócios, por meio da propriedade formal e do crédito.

Pode-se assim afirmar que a proposta do Ministério da Justiça do Governo Lula – fornecer títulos de propriedade⁴⁶ aos moradores das periferias e favelas nas grandes cidades – encontra respaldo na teoria de Hernando de Soto.

⁴⁴ O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, procura alinhar os interesses econômicos do empresariado com a necessidade habitacional da população, através de incentivos para a construção de imóveis de interesse social. Segundo o artigo 2.º do referido diploma, o PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.

⁴⁵ SOTO, Hernando de. O mistério do capital. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

⁴⁶ É importante frisar que hoje destacam-se dentre as principais formas existentes no Brasil para a regularização urbana de grandes áreas carentes a usucapião coletiva (Estatuto da Cidade) e a usucapião oriunda do decurso de prazo contado da averbação do auto de demarcação urbanística (Lei n.º

Diz ainda o economista peruano⁴⁷:

É extremamente difícil movimentar no mercado qualquer ativo cujos aspectos econômicos e sociais não estejam fixados em um sistema de propriedade formal. Como podem as quantias enormes de ativos trocando de mãos em uma economia de mercado moderna ser controladas, senão por meio de um processo de propriedade formal? (DE SOTO, 2001, p. 60)

O autor propõe um novo capitalismo, mais humano, baseado na pulverização da propriedade privada. E suas idéias vão além da simples legalização de moradias para facilitar hipotecas⁴⁸ e o conseqüente acesso ao crédito pelas pessoas de menor renda. Entretanto, já foi um grande e auspicioso começo, em bases muito firmes, a proposta do Ministério da Justiça brasileiro de beneficiar milhões de pessoas que precisam de títulos legais de propriedade para progredir em suas vidas.

Esclarece Hernando de Soto⁴⁹:

A propriedade formal é mais do que um sistema de emissão de títulos, de registro e de mapeamento de ativos – é um instrumento de pensamento, representando ativos de tal modo que as mentes das pessoas podem neles trabalhar para gerar mais-valia. É por isso que a propriedade formal deve ser universalmente acessível: pra trazer todos a um único contrato social

11.977/2009), sendo esta última operada através de um procedimento administrativo perante o Ofício de Registro de Imóveis competente.

⁴⁷ SOTO, Hernando de. Op. cit., p. 60.

⁴⁸ Nos países desenvolvidos, a hipoteca é a instituição que permite ao titular de um direito real imobiliário obter dinheiro como empréstimo, sem privar-se da propriedade ou da posse do bem sobre o qual recai esse direito. Com a manutenção do bem nas mãos do devedor, o imóvel pode ser utilizado, também, para a consecução dos objetivos econômicos do proprietário com vistas, inclusive, ao pagamento da quantia tomada. Para o funcionamento do sistema, no entanto, é necessário que o Estado garanta a segurança jurídica do registro imobiliário através de normas estáveis, de forma que seja possível à população entregar seus imóveis em garantia para a obtenção do crédito e, por outro lado, gerar confiança no mercado creditício para que este fomente a concessão dos empréstimos.

⁴⁹ SOTO, Hernando de. Op. cit, p. 254.

onde possam cooperar para aumentar a produtividade da sociedade. (DE SOTO, 2001, p. 254)

Essa é grande parte da realidade da população dos países menos desenvolvidos, inclusive o Brasil, onde os pobres, e mesmo os não pobres, mas de renda baixa, possuem propriedades não legalizadas, que, embora tenham valor, não podem ser utilizadas para garantir empréstimos ou transformar-se em dinheiro. Os ativos dos pobres, principalmente no entorno das grandes cidades brasileiras, constituem a grande solução para se eliminar a miséria e garantir um desenvolvimento real e sustentável para uma imensa massa de brasileiros, que se sente – e, realmente está, por implicações legais – afastada do mundo das finanças, do crédito e do acesso aos direitos de um proprietário.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵⁰ demonstram que o fenômeno da explosão demográfica urbana ainda não estagnou. O crescimento vem aumentando ano a ano, comprovando, estatisticamente, que a maior parte da população brasileira está fixada nas cidades. Em 1970, a população urbana representava cerca de 56% do total; em 1991, 76% e em 2000, 81%. Tal situação gera efeitos negativos inimagináveis. Assim, a qualidade de vida dos grandes centros urbanos, atualmente, está comprometida, seja pela criminalidade, pelo trânsito caótico, pela falta de saneamento ou qualidade ambiental. Diante disso, deve-se buscar, já com atraso, a conscientização geral acerca do problema da regularização fundiária.

Pode-se afirmar que, atualmente, o grande desafio para minimizar os problemas urbanísticos existentes situa-se na inclusão social dos indivíduos que permanecem marginalizados, residindo na chamada cidade informal.

⁵⁰ IBGE. Atlas do censo demográfico 2000-2003.

E regularizar a propriedade de tais áreas, além de necessário para dar segurança jurídica à população alijada do sistema registral⁵¹, contribuirá para a persecução do mandamento constitucional, consubstanciado no Estatuto da Cidade.

Assim, a regularização⁵² e a efetiva garantia de propriedade para os mais pobres, em especial nas grandes cidades, nada mais é do que o cumprimento do que o legislador entendeu

⁵¹ A usucapião coletiva possibilita a recepção dos outrora marginalizados nos Serviços de Registro de Imóveis, viabilizada pelo ingresso de seu título de propriedade no sistema formal.

⁵² Dispõe o Estatuto da Cidade, em seu “Art. 2.º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; 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; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.”

como necessário para que o convívio de propriedades regularizadas, tanto para pobres como para as demais camadas da população, possa ter como objetivo a paz social urbana.

1.2 A favela e sua estrutura urbanístico-fundiária

Dentre os muitos problemas por que passam as cidades brasileiras, um se destaca especialmente, por ser comum a quase todas as aglomerações urbanas: as favelas⁵³. Modernamente denominadas comunidades, esses aglomerados de construções irregulares e sem planejamento carregam consigo a carga de constituir-se em problema não só urbanístico, como também social, econômico e, por diversas vezes, político. Não raro, torna-se mais agudo em municípios onde a segurança está comprometida, as opções de emprego são menos abundantes ou há um forte êxodo rural para a capital mais desenvolvida. Esse quadro é comum a qualquer cidade que atinja um patamar de cinco dígitos no número de habitantes. Essa municipalidade geralmente não suporta a aglomeração em seu perímetro urbano, pelo menos não na velocidade em que ela ocorre. Tal situação obriga a população excedente a migrar para as áreas mais remotas da cidade, estabelecendo seu habitat em locais de difícil acesso ou mesmo criando seu próprio solo, em detrimento das áreas verdes ou florestas que circundam o município.

⁵³ A favela é uma área degradada de determinada cidade, caracterizada em regra por moradias precárias, infraestrutura inexistente ou insuficiente e na qual seja ausente a regularização fundiária. É comum existir na favela a caracterização de um círculo vicioso através do qual o limitado poder aquisitivo, aliado à falta da regularização fundiária, mantém a população alijada do processo econômico, tendo em vista a exclusão do mercado formal de crédito, o que acaba por impedir o desenvolvimento humano dessa população e a perpetuação da situação existente.

Conforme levantamento do IBGE (dados de 2000)⁵⁴, 81,2% da população brasileira vivem em áreas urbanas, sendo que há quarenta anos esse percentual era de 40%, o que indica uma forte migração do campo para a cidade nesse período, em busca de melhores oportunidades de vida, expectativa que na maioria das vezes não é correspondida. Tal movimento migratório gerou, em torno das cidades cosmopolitas atuais, a formação de um cinturão de pobreza e miséria, sem as mínimas condições de habitabilidade, com pessoas vivendo em condições sub-humanas, sem qualquer dignidade: o fenômeno da favelização⁵⁵. De acordo com o IBGE, em 56,5% de todos os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. E em 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, a existência de favelas é fato incontestável. Por último, um dado estatístico que

⁵⁴ Último censo realizado pelo IBGE. Não existem, até o momento da finalização desta tese, dados atualizados em âmbito nacional.

⁵⁵ A população das comunidades carentes, comumente denominadas favelas, procura adaptar-se à realidade fundiária existente, formando um verdadeiro mercado imobiliário paralelo. Segundo dados do Instituto Pereira Passos, a respeito do tema: “Em relação ao funcionamento do mercado imobiliário informal nas favelas, temos que em 66,5% dos casos de compra das comunidades pesquisadas o pagamento é realizado “à vista” ao vendedor e em apenas 16% das transações há algum mecanismo de parcelamento. No mercado informal, a utilização do artifício da “troca” de um imóvel por um outro bem (móvel e/ou imóvel) não corresponde a uma prática corrente nesse mercado. Quanto à origem dos recursos utilizados na compra do imóvel, predominam a venda de outro imóvel (27%), empréstimos de parentes (25%) e poupança (18%). Nas favelas onde houve Favela-Bairro, cresce a importância (35%) do empréstimo de parentes, revelando que aqui há um maior esforço da rede familiar para a aquisição do imóvel. A indenização trabalhista (incluindo Fundo de Garantia) responde a apenas 11,5% da poupança para a aquisição do domicílio nas favelas.(...) Em relação à pergunta que simula a decisão de compra de um imóvel, a opção mais assinalada, em praticamente todas as favelas estudadas, é a “continua no imóvel adquirido” com uma porcentagem de 68,8% dos entrevistados. Tomando as respostas por comunidade, temos que dos compradores de imóveis da favela do Jacaré 90,91% continuaria com a decisão de adquirir o mesmo imóvel na comunidade; na comunidade do Parque Acari esse percentual é de 85,71%. A menor porcentagem (42,82%) foi encontrada na comunidade da Lagartixa. É interessante notar que o segundo item mais escolhido foi uma “casa maior em Bangu/Campo Grande com escritura” (variação entre 7,14% a 50%) revelando uma relativização do fator de acessibilidade como motivação principal das escolhas residenciais das famílias pobres”. ABRAMO, Pedro. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. In: Coleção Estudos Cariocas. n.º 20030301, março 2003. Convênio IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: www.armazemdedados.rio.rj.gov.br da rede mundial de computadores. Acesso em: 01.08.2009.

marca definitivamente a sub-habitação em nosso país: as favelas são encontradas em 27,6% dos municípios brasileiros, ou seja, em mais de 1.300 municípios.

Foi a falta de alternativas habitacionais para a população de menor renda que levou a cidade ilegal a assumir as atuais proporções, e frise-se: sempre crescentes. Segundo Maricato⁵⁶, o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população, que em algumas cidades não ultrapassa 30%. A totalidade das grandes cidades brasileiras (com mais de quinhentos mil habitantes) apresenta favelas, assim como cerca de 80% das cidades com população entre cem e quinhentos mil habitantes, como afirma Bremaeker⁵⁷. As favelas, com ou sem intervenção, consolidaram-se como espaços permanentes de moradia, do que resultou ser a urbanização o tipo de intervenção mais praticado. É inegável que, para enfrentar o problema da proliferação das favelas, faz-se necessário ampliar o mercado residencial legal e promover a gestão urbana inclusiva; no entanto, não se pode deixar de intervir nas favelas existentes, buscando integrá-las à cidade formal.

Diversos estudos foram produzidos a respeito do tema. Desses, Martin O. Smolka⁵⁸ afasta a pobreza como condição única para explicar a informalidade. Segundo o autor uma conjunção de fatores gera e mantém a informalidade, dentre os quais destaca o preço elevado da terra urbanizada em países como o Brasil. Segundo ele:

⁵⁶ MARICATO, E. Brasil: cidades alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 119.

⁵⁷ BREMAEKER, E.J.F. O papel do município na política habitacional. Rio de Janeiro, IBAM, Estudos especiais, 32, 2001.

⁵⁸ SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: Abramo, Pedro (Org.) A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003, p.120-121.

Muito embora a pobreza seja responsável por uma parte significativa dos arranjos informais existentes, a magnitude e a persistência da informalidade não podem ser explicadas somente pela pobreza. De fato, apesar da alta correlação encontrada entre a pobreza urbana e os assentamentos informais, nem todos os ocupantes dos assentamentos informais podem ser classificados como pobres.

Para verificar que a informalidade não está restrita aos pobres, basta consultar os números citados anteriormente a respeito da proporção de ocupações ilegais/irregulares existentes (mais de 70%) e da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza (27%). O mesmo se verifica para os incrementos anuais nas percentagens de ambos os grupos. Com efeito, muitos dos que poderiam pagar alguma coisa pela terra (partindo da premissa pouco realista de que as famílias imediatamente acima da linha de pobreza poderiam fazê-lo) podem ainda não ser capazes de pagar (“não alcançam”) o preço mínimo requerido no mercado formal. O preço mínimo da terra é determinado pela combinação dos usos alternativos da terra, sejam eles para a agricultura, ou usos urbanos na franja da cidade.

Interessa notar que, na prática, custos mais altos de deslocamento (associados a localizações mais distantes) funcionam como uma estratégia substitutiva à ausência de crédito para comprar terras mais valorizadas em localizações mais centrais. A incapacidade de compra explica a razão pela qual as famílias de baixa renda são empurradas para as periferias urbanas, uma questão em grande medida ignorada pelos formuladores de políticas. (SMOLKA, 2003, p.120-121)

A partir da década de 1980, verificou-se o início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Na década seguinte, muitos municípios que apresentavam favelas passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação. Posteriormente, ganhou importância o entendimento de que a favela não poderia ser tratada apenas como problema habitacional. Buscou-se então valorizar o desenvolvimento de programas sociais, antes concebidos como “complementares” à urbanização, como elementos estruturadores de estratégias de inclusão social da população de favelas, bem como abordar a questão de forma mais ampla, sob a ótica da estrutura urbanístico-fundiária.

A urbanização é a única maneira realista de se enfrentar o problema das favelas, as quais, só na capital do Estado de São Paulo, abrigam cerca de dois milhões de pessoas. O

poder público não dispõe de recursos para adquirir terrenos e construir habitações em quantidade suficiente para realocar essas pessoas em melhores condições.

Mas, além de levar as melhorias urbanas – abertura e pavimentação de ruas, canalização de córregos, rede de água e esgoto, eletricidade, creches, escolas básicas e médias, postos de saúde, equipamentos de lazer, etc. –, o poder público precisava oferecer aos moradores a garantia legal de que eles não seriam desalojados por falta de documentação porque teriam como provar seu direito sobre o imóvel. Por isso, os programas de regularização fundiária⁵⁹ prometem tornar-se de grande importância na melhoria da qualidade das favelas.

Com a edição do Estatuto da Cidade, tem-se o aconselhamento legislativo de uma nova concepção do uso do solo urbano, em que a propriedade aparece redefinida em seu conteúdo, em função da necessidade premente de disciplinar, ordenar o assentamento humano nas cidades. Todavia, a edição do Estatuto, somente treze anos após a da Carta Magna de

⁵⁹A degradação da Cidade do Rio de Janeiro e a carência de investimentos públicos levaram a Prefeitura a enfrentar o desafio de inverter a situação, melhorando a infraestrutura urbana na cidade e as condições de vida nas favelas, que já existiam há mais de um século. A ideia era integrar as comunidades à cidade formal, sob a ótica urbanística. Com a criação, em 1994, da Secretaria Municipal de Habitação e, tendo como base a experiência do Mutirão Remunerado, que realizava obras de infraestrutura em comunidades pobres, foi proposta ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) uma parceria para financiar o Projeto Favela-Bairro juntamente com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Os resultados obtidos na comparação entre os dados censitários 1991-2000 foram coerentes com o que se poderia esperar dos impactos desse Programa, num período de tempo relativamente curto. De modo geral, verificou-se que na primeira fase do programa, que resultou na urbanização das 34 favelas – componente forte do Programa - ocorreram mudanças apreciáveis na situação do saneamento básico das mesmas. Aumentaram consideravelmente as taxas de cobertura dos serviços de água, esgoto e lixo. Observou-se ainda, na educação, uma significativa melhoria no grupo das 34 beneficiadas, superando até mesmo a tendência geral de melhoria desses indicadores no Rio como um todo. Fontes: Síntese da avaliação do programa Favela-Bairro: primeira fase - 1995-2000 (Agosto – 2006) e O Momento 2000 do programa Favela-Bairro: avaliação com base nos censos 1991 e 2000 (janeiro – 2005). In: Coleção Estudos Cariocas. IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro Pesquisa realizada em 02.08.2009 no sítio www.armazemdedados.rio.rj.gov.br da rede mundial de computadores.

Vale ressaltar, todavia, que existem críticas ao programa pelo fato de este não contar, dentre seus objetivos, com a regularização fundiária das favelas. Segundo Pedro Abramo, o reconhecimento dos direitos dos moradores das favelas foi uma conquista dos movimentos populares nos anos 1970, que rejeitaram a política de remoção, e não algo que tenha advindo do Favela-Bairro. Fonte: Favela-Bairro: êxito ou fracasso das políticas públicas de urbanização? In: Boletim Olhar Virtual n 143. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Pesquisa realizada em 02.08.2009 no sítio www.olharvirtual.ufrj.br da rede mundial de computadores.

1988, é fato a ser lamentado, mormente tendo-se em vista dados do IBGE⁶⁰ que apontam um avassalador processo de urbanização, que exsurge sem o adequado aparato técnico e humano.

O Estatuto apenas veio regulamentar e ratificar o que já se definira na Constituição e até mesmo nas leis infraconstitucionais no que diz respeito a políticas ambientais e direitos de propriedade. Porém, outras inovações surgiram, colocando à disposição do Poder Público uma série de opções a serem utilizadas. Dentre as inovações do Estatuto da Cidade, no campo da regularização fundiária, destaca-se a usucapião coletiva.

1.3 A usucapião especial no Estatuto da Cidade

1.3.1 A usucapião especial do imóvel urbano

O Estatuto da Cidade veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Segundo este último, aquele que possui, como área sua, o solo urbano de 250 m², por cinco anos ininterruptamente, sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquire o domínio deste, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. É uma das espécies de usucapião, conhecida como usucapião pro moradia. Os artigos 9.º do Estatuto e 1.240 do Código Civil contêm textos no mesmo sentido do mandamento constitucional. Essa regra difere da explicitada na Constituição Federal apenas por mencionar as áreas urbanas, já que o legislador preferiu os termos área ou edificação urbana, com o intuito de esclarecer que imóvel edificado pode servir para usucapião.

A usucapião, como já se afirmou, é um dos modos de aquisição da propriedade⁶¹ e de outros direitos reais, mediante a posse continuada durante um certo lapso de tempo, com os

⁶⁰ Dados do Censo de 2000.

⁶¹ A Usucapião é forma direta de aquisição da propriedade, na qual há total indiferença à titularidade anterior, porque o adquirente não obteve a coisa de outrem, nem em sucessão por morte nem transmissão por ato entre vivos. Constitui forma de aquisição originária, diferente da aquisição

requisitos previstos na lei. São duas as correntes que procuram justificar a existência da usucapião: a subjetiva e a objetiva.

As teorias subjetivas procuram fundamentar a usucapião na presunção de que há o ânimo da renúncia ao direito por parte do proprietário que não o exerce. Acredita que, se o proprietário de alguma coisa não a usa por um certo lapso de tempo, é porque a abandonou⁶² ou deseja abandoná-la.

As teorias objetivas fundamentam a usucapião no seu sentido social e axiológico. É conveniente à sociedade proporcionar segurança e estabilidade à propriedade, consolidando as aquisições e facilitando a prova do domínio. Premia-se aquele que emprega utilmente o bem, em detrimento daquele que deixa escoar o tempo, sem dele se utilizar, ou que não se insurge contra outro que trate o bem como se dele fosse dono.

A usucapião dá juridicidade a uma situação de fato: a posse, fato objetivo, e o tempo, força que opera a transformação do fato em direito. Tem por fim eliminar as incertezas da propriedade, garantir sua estabilidade e segurança, considerando sua utilidade social. Dado esse caráter social, não fere os princípios da justiça e da equidade.

Partindo do todo para o sistemático, percebe-se que o instituto tem como requisitos principais: 1) res habilis, ou coisa hábil, demonstrando a necessidade de ser coisa passível de ser usucapida por lei, excluindo-se, por exemplo, aquelas que estejam fora do comércio e que constituam bens públicos; 2) títulos, ou justo título, documento capaz de transferir o domínio,

derivada, na qual existe dependência de uma relação jurídica, material, processual, contratual ou de procedimento judicial como, por exemplo, na arrematação ou adjudicação. A aquisição originária é estabelecida pelo exercício de uma posição ativa, que substituiu um vácuo jurídico, decorrente da inércia de um domínio.

⁶² O abandono está entre as formas de perda da propriedade no Código Civil: “Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: I - por alienação; II - pela renúncia; III - por abandono; IV - por perecimento da coisa; V - por desapropriação. Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.”

se proviesse do verdadeiro dono; 3) fides ou boa-fé, ignorando o vício ou obstáculo que impede a aquisição da coisa ou do direito; 4) possessio, ou posse, que se traduz no modo de adquirir o domínio pela posse, ou seja, pela atribuição de juridicidade a uma simples relação de fato; 5) tempus, ou tempo, período temporal legal para cada caso, também chamado por alguns como prescrição aquisitiva; 6) sentença judicial, ou decisão judicial sobre a posse, que transforma expectativa de direito em aquisição proclamada, pronta para ser registrada.

Portanto, são elementos necessários e comuns ao instituto: a posse⁶³, o lapso temporal e a sentença judicial.

O usucapiente deve provar os atos possessórios e sua prática, sem desleixo, abandono ou descaso no trato com a coisa possuída, ou seja, que sempre se manteve com eficácia na posse do bem. É o que significa posse contínua ou ininterrupta. Deve provar, ainda, que a posse foi exercida sem interrupção por meios hábeis, do proprietário ou legítimo interessado, não bastando, então, que tenha sido contínua e ininterrupta. Isso significa que, além de contínua, a posse deve ser mansa e pacífica.

É interessante abordar a posse ad interdicta e a posse ad usucapionem. A primeira é passível de ser defendida pelos interditos ou ações possessórias; impossível, porém, de gerar a aquisição da coisa por usucapião. Já a segunda, a posse ad usucapionem, é capaz de gerar a aquisição da propriedade pelo decurso de tempo, além de propiciar oportunidade de defesa ao usucapiente contra terceiros e até mesmo contra o próprio dono, sendo que, neste último caso, interrompe o curso da posse.

⁶³ O Código Civil regula a posse a partir do “Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto. Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas. Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário”.

Para que se tenha uma posse ad usucapionem (requisito formal), é necessário exercê-la com animus domini, ou seja, com vontade de possuir como se fosse dono, ainda que de má-fé, não bastando a posse ad interdicta. Não se confunde, todavia, animus domini com opinio domini, que é a crença de que se é senhor da coisa ou do direito. A relevância desse elemento psíquico se extrema por possibilitar o animus rem sibi habendi, excluindo o contato físico com a coisa que não se faça acompanhar dele, como é o caso do detentor, pois lhe falta o animus domini. Assim é o locatário, o usufrutuário e o credor pignoratício, que possuem o corpus, mas sob os efeitos de um contrato que os obriga à restituição da coisa a certo tempo.

Por fim, a posse deverá ser justa, isto quer dizer: sem os vícios da violência, clandestinidade ou precariedade, nos termos do artigo 1.200⁶⁴ do Código Civil em vigor. O mesmo previa o Código de 1916, em seu artigo 489.

Quanto ao lapso temporal, o Código Civil de 1916, antes da Lei n.º 2.437/55, estabelecia o prazo de trinta anos para a aquisição da propriedade imóvel, por usucapião extraordinária. Quanto aos bens móveis, o prazo era de dez anos. Após a referida lei, os prazos passaram a ser de vinte e de cinco anos, respectivamente, nos termos dos artigos 550 e 619 do CC/1916. Posteriormente, os prazos passaram a quinze e cinco anos, respectivamente, conforme artigos 1.238 e 1.261 do Código Civil atual.

O usucapiente deverá fazer a prova dos diferentes espaços de tempo da posse ad usucapionem, podendo somar ao seu tempo de posse o de seu antecessor. Caso o possuidor não prove o tempo necessário para a usucapião cuja declaração pretenda, terá o seu pedido julgado improcedente, em decisão de mérito.

⁶⁴ Quanto à qualidade da posse, o Código Civil distingue: “Art. 1.200. É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária. Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção. Art. 1.202. A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente. Art. 1.203. Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida”.

O ordenamento brasileiro disciplina os seguintes tipos de usucapião: a ordinária, a extraordinária, a especial urbana e a especial rural.

A Usucapião extraordinária era disciplinada pelo artigo 550 do antigo Código Civil, tendo por requisitos posse por vinte anos, de forma contínua, mansa e pacífica, exercida com ânimo de dono. Passou, após o novo Código (artigo 1.238), para o prazo de quinze anos, se o possuidor tiver estabelecido sua residência, construído moradia; ou dez anos, caso o possuidor tenha realizado obras ou serviços de caráter produtivo, tornando a propriedade produtiva ou para sua residência.

Já a usucapião ordinária, prevista no art. 551 do antigo CC, tinha como requisitos: posse por dez anos entre presentes (proprietário e possuidor domiciliados em mesmo município) e quinze entre ausentes, devendo a posse ser exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacífica, além de justo título e boa-fé. Justo título é o fundamento jurídico que permitiu ao possuidor considerar-se proprietário, devendo ser um título translativo, como uma permuta, um testamento, doação, etc. Boa-fé é a convicção de proprietário, a qual pode cessar com citação para reintegração, por exemplo.

Com o advento do novo Código, o prazo passou a ser de dez anos, independentemente de se caracterizar como entre presentes ou ausentes, podendo esse tempo reduzir-se para cinco anos⁶⁵ se o imóvel tiver sido adquirido onerosamente, com base em registro cancelado posteriormente, e desde que o possuidor tenha nele estabelecido sua residência ou feito investimentos de interesse social e econômico, tornando produtiva a área.

⁶⁵ Código Civil: “Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.”

A usucapião constitucional ou especial divide-se em rural – pro labore – e urbana. A primeira, reconhecida desde a Constituição de 1934⁶⁶, permite, de acordo com as regras atuais, a aquisição da propriedade de imóvel ocupado por cinco anos, de área rural de no máximo cinquenta hectares, sendo a área produtiva e utilizada para morada pelo possuidor, desde que ele não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano (artigo 191 da Constituição de 1988), estando presente também no atual Código Civil, artigo 1239, com os mesmos requisitos constitucionais.

Já a usucapião urbana, prevista no artigo 183 da Constituição Federal de 1988, determina que a área urbana de até 250 m², ocupada por cinco anos, ininterruptos e sem oposição, utilizada para moradia do usucapiente ou de sua família, desde que este não seja proprietário de outro imóvel.

O Estatuto da Cidade, todavia, foi além do preceito constitucional, instituindo a Usucapião coletiva para as áreas urbanas, instrumento de grande alcance social e de extrema importância para a busca da paz e segurança nas cidades brasileiras.

1.3.2 A usucapião coletiva

As áreas ocupadas, onde se localizam as chamadas favelas ou invasões, possuem bem mais do que 250 m², medida de que trata a usucapião constitucional urbana. O legislador possibilitou que essa área, como um todo, fosse adquirida por todas as pessoas que a

⁶⁶ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 16 de julho de 1934: “Art. 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.”

ocupassem coletivamente, criando assim a usucapião em condomínio entre esses habitantes e possibilitando a regularização da situação dessas pessoas em relação a esse bem imóvel.

É importante a análise criteriosa dos requisitos e características da usucapião coletiva⁶⁷. Inicialmente, o legislador determinou que o instrumento deve ser aplicado em áreas urbanas. O termo urbano não deve ser dissociado do termo cidade. No entanto, uma cidade pode ou não incorporar o perfil urbano. Existe um conceito tradicional em nossa cultura jurídica que distingue urbano e rural para fins tributários. Todavia, o julgador não poderá restringir-se apenas ao referido conceito, devendo, se for o caso, exigir outras provas que possibilitem a identificação da área como urbana (por exemplo, a existência de serviços públicos, a sujeição da área a um Plano Diretor, etc.).

Quanto à área superior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), a doutrina já se posicionou, confirmando a constitucionalidade do dispositivo legal. Ocorreu, na realidade, um reflexo do mandamento constitucional da função social da propriedade, ao delimitar em lei mais uma forma de usucapir. Tanto é assim que os três dispositivos são compatíveis e similares, quais sejam, o artigo 183 da Constituição, o artigo 9.º do Estatuto e o artigo 1.240 do Código Civil.

Outro requisito é que a área seja ocupada por população de baixa renda para sua moradia. Aqui, mais uma vez, a doutrina deixa claro que o instituto foi criado como medida de justiça social. Assim, só será aplicável aos assentamentos informais de baixa renda, e nunca às áreas de assentamentos informais cujos ocupantes sejam de classe média ou alta.

Vale destacar, no mesmo sentido, que a posse do comerciante dentro das áreas carentes não será impeditiva da realização da usucapião. Segundo Rosângela Gomes⁶⁸:

⁶⁷ GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. A Usucapião Coletiva: uma análise crítica do art. 10 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). In TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Coords.). O Direito e o Tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 711-739.

⁶⁸ Id, p. 730.

A par das questões que envolvem o fundo de comércio e o conceito de empresário, deve-se esclarecer que a moradia, por si só, não sustenta o princípio da dignidade. A associação com outros valores é essencial para obter-se a sua real dimensão. Assim, contemplar os espaços nos quais há uma atividade econômica, voltada para a satisfação das necessidades da comunidade e que, sem ela a moradia das pessoas envolvidas seria sensivelmente despida do valor mínimo qualitativo para a realização da dignidade humana, enquanto valor fundamental, é uma construção que deve ser adotada. Portanto, a expressão moradia é abrangente das necessidades vitais para sua qualidade diante do valor máximo da vida humana digna, consolidando assim, os espaços físicos no condomínio decorrente da sentença de usucapião coletiva. (GOMES, 2008, p. 730)

Também é necessário que seja observado o prazo de cinco anos ininterruptos e sem oposição. Aqui vale lembrar que o legislador visou beneficiar aquele que tenha meios de prova da posse recente. Contudo, apesar do prazo exíguo, caberá também a acessão de posses, nos termos do permissivo legal.

Quanto ao requisito da impossibilidade da demarcação das ocupações, o legislador foi extremamente realista. Conhecedor da realidade das comunidades carentes das grandes cidades brasileiras, optou pela formação de um condomínio. Entretanto, caso a área venha a sofrer melhorias e processo de urbanização, a extinção do referido condomínio poderá ser realizada, por deliberação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos moradores. Ainda segundo Rosângela Gomes⁶⁹:

A engenharia e arquitetura de certas comunidades desafiam as regras básicas da física. Não obstante representam um desafio para a regularização fundiária, pois não há uma definição dos espaços apropriados, dificultando sobremaneira a atividade registral. Assim, a norma, sabiamente declara a existência da propriedade comum, gerando um condomínio especial, atribuindo a cada condômino uma fração ideal equânime.

Porém, caso exista uma proposta urbanística para a área, a dissolução do condomínio será feita com base nas quotas reais apresentadas no projeto urbanístico. Verdade que tal proposta de reestruturação urbana terá por premissa a existência de um Plano Diretor que a autorize e orçamento aprovado para sua realização (art. 10, §4º do Estatuto da Cidade). (GOMES, 2008, p. 735)

⁶⁹ Id., p. 735.

A lei prevê também, como último requisito, a vedação de que o adquirente seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural⁷⁰. Ainda na esteira da justiça social, a ideia é que sejam beneficiados pela usucapião coletiva aqueles que realmente dela precisam, vedando a prática de condutas abusivas, como a especulação imobiliária.

Satisfeitos os requisitos, a usucapião será julgada procedente, para o fim de deferir a cada morador daquela comunidade uma fração ideal de propriedade daquele imóvel por inteiro⁷¹, o que se pode considerar uma solução bastante inteligente, no sentido de conferir título de propriedade a essas pessoas. Convém destacar que, dessa forma, a fração ideal estará registrada no Registro Geral de Imóveis, podendo, inclusive, como patrimônio que efetivamente é, ser alienada ou constituir objeto de sucessão.

⁷⁰ A comprovação da inexistência de outra propriedade, urbana ou rural, em nome do(s) beneficiário(s) não é de fácil constatação. Isto porque o sistema de Registro de Imóveis no Brasil é descentralizado, constituído por milhares de Serventias instaladas nas diversas Comarcas e Municípios brasileiros, cada qual com atribuição em sua Circunscrição, nos termos do artigo 12 da Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994. Com o registro imobiliário eletrônico, a ser implantado nos prazos estabelecidos na Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, o Governo Federal pretende centralizar as informações de registro de imóveis no Brasil. Todavia, por enquanto, a verificação de tal requisito para o reconhecimento da usucapião terá que ser realizada de forma mais simples, qual seja, através da apresentação da certidão negativa do Cartório Distribuidor de Títulos Notariais e Registros Imobiliários (artigo 13, da Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994), em conjunto com a declaração do interessado de que o mesmo não é proprietário de outro imóvel, urbano ou rural, em outra Circunscrição. Nas localidades nas quais não haja Cartório Distribuidor com tais atribuições, a certidão negativa de propriedade deverá ser emitida pelos próprios serviços de registro de imóveis da cidade.

⁷¹ O legislador criou, para a usucapião coletiva, institutos similares aos do condomínio edilício. Vale citar e comparar o artigo 10.º do Estatuto com o artigo 1.331 do Código. Estatuto da Cidade: “Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. [...] § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas”. Código Civil: “Art. 1.331. Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos. [...] § 3º A cada unidade imobiliária caberá, como parte inseparável, uma fração ideal no solo e nas outras partes comuns, que será identificada em forma decimal ou ordinária no instrumento de instituição do condomínio. [\(Redação dada pela Lei n.º 10.931/2004\)](#)”.

Em suma, a identificação da realidade urbanístico-fundiária permite apontar caminhos de reflexão e aprimoramento na formulação e condução das políticas públicas a serem empreendidas, com vistas à realização de uma cidade mais justa e socialmente viável.

O Estatuto da Cidade criou uma modalidade nova de usucapião: a coletiva. Visando deixar clara a distinção e reafirmar o instituto supramencionado, é importante tratar de outro instituto cuja previsão encontra-se no Código Civil e que se constitui em verdadeira forma de perda da propriedade, de modo que, a contrario sensu, também é um modo de aquisição por terceiros.

Pela usucapião prevista no art. 10.º do Estatuto da Cidade,

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

É a coletividade regularizando a ocupação, e, de forma diversa da usucapião especial urbana, a área deve ser maior que 250 m².

Já o artigo 1.228, parágrafo 4.º, do Código Civil prevê que:

[...] o proprietário pode ser privado do imóvel que reivindica, quando este consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Nas duas hipóteses observa-se a busca pelo sentido social da propriedade. A diferença essencial entre os institutos é que pela usucapião coletiva os habitantes da área tomam a iniciativa e pedem o domínio, enquanto que, pelo Código Civil, ocorre algo próximo de uma desapropriação, já que, segundo o § 5.º do mesmo artigo 1.228, o juiz fixará uma indenização

ao proprietário⁷² que perde o domínio para a coletividade, o que não é previsto para a usucapião coletiva. Além disso, a previsão do Código aplica-se a imóveis urbanos e rurais, exigindo boa-fé na posse, enquanto a usucapião mencionada no Estatuto da Cidade apenas menciona imóveis urbanos, sem menção à boa-fé.

Pode-se deduzir, portanto, que, se o proprietário não quiser perder sua propriedade nas circunstâncias da usucapião coletiva, deverá tomar a iniciativa para fazer jus à indenização.

Quanto ao prazo, de cinco anos em ambos os diplomas, quando este se der pelo Código Civil, há que se atentar para o disposto no artigo 2.030, segundo o qual, quando a posse tiver início antes da vigência do Código atual, e até dois anos após sua entrada em vigor, ao prazo de cinco anos serão acrescidos dois.

Cabe ao juiz, contudo, decidir quem está utilizando o imóvel de modo mais útil à sociedade, bem como quais são as obras e serviços relevantes. Vale lembrar, todavia, que a usucapião prevista no Estatuto da Cidade destina-se à moradia de pessoas carentes, condição esta sine qua non.

Caberá também ao juiz determinar a fração ideal a que cada possuidor fará jus, em princípio igual para todos os condôminos, e ainda o que significa a baixa renda, requisito fundamental exigido pela Lei para o direito ao domínio.

A lei determina que o condomínio que se estabelece no caso da usucapião coletiva é especial e indivisível, e sem possibilidade de extinção, salvo deliberação de dois terços dos condôminos, e apenas no caso de urbanização posterior⁷³ à constituição do condomínio.

⁷² A responsabilidade pela indenização deve recair sobre a Administração Pública. Nos casos de imóveis rurais o ente responsável é a União, com base nos mandamentos constitucionais insculpidos nos artigos 184 a 186, e seus diplomas regulamentadores. Já com relação a imóveis urbanos é provável que a responsabilidade recaia sobre o Município, ente responsável pelo plano diretor e com base em seu poder-dever de gerir o adequado ordenamento urbano.

⁷³ Há alguns anos vêm sendo realizados, pelas administrações locais, programas de melhorias das condições de vida das populações em comunidades carentes, através da urbanização de áreas densamente povoadas e cuja ocupação foi empreendida de forma desordenada. No Rio de Janeiro destaca-se o programa Favela-Bairro, levado a cabo pela administração municipal a partir dos anos

O Estatuto da Cidade ainda traz algumas inovações processuais, como o rito sumário para as ações de usucapião, a possibilidade de alegação de usucapião especial urbana como matéria de defesa, o sobrestamento de todas as ações petitórias ou possessórias⁷⁴ futuras, quando houver a ação de usucapião, tratando também da legitimidade.

A intenção do legislador, tanto no novo Código quanto no Estatuto da Cidade, não poderia ser melhor. Resta ver a operacionalidade dos novos institutos, bem como sua efetividade. A usucapião coletiva, cuja análise em especial é empreendida neste trabalho, mostra-se mais adequada como meio de regularização fundiária para os núcleos urbanos, por não depender de indenização ao proprietário do imóvel, o que simplifica o procedimento, dando maior agilidade ao mesmo, já que não dependerá de maiores delongas a respeito do quantum a ser estabelecido como contrapartida ao proprietário.

1.3.3 A usucapião coletiva como instrumento de regularização fundiária

1990. Programas como este, realizados em comunidades que já possuísem a propriedade das terras, através da usucapião coletiva, poderiam dar ensejo ao procedimento de extinção do condomínio previsto no artigo 10, §4º do Estatuto da Cidade.

⁷⁴ No Resp 866.249, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em decisão unânime, admitiu a tramitação simultânea das ações possessórias e de usucapião sobre um mesmo terreno. Assim, determinou o prosseguimento da ação de reintegração proposta pela empresa Siar Empreendimentos e Participações Ltda. A empresa ajuizou a ação de reintegração de posse contra M. V. dos S., em 12/9/2001. Alegou ser legítima possuidora de imóvel localizado na capital do Estado de São Paulo, e que, apesar disso, M.V., em 27/4/2001, a privou ilegitimamente da posse. Esta contestou, informando ter ajuizado um dia depois, em 13/9/2001, ação de usucapião urbano. Em primeiro grau, foi acolhido o pedido de suspensão da ação de reintegração de posse até o julgamento da ação de usucapião. O Primeiro Tribunal de Alçada Cível do Estado de São Paulo rejeitou o recurso da empresa, mantendo a decisão anterior. No recurso especial, a empresa sustentou que a existência da ação de usucapião não justifica a suspensão de ação de reintegração de posse, sendo certo que não há relação de prejudicialidade entre ações possessórias e petitórias. Segundo a relatora, ministra Nancy Andrighi, hoje predomina, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que a posse não depende da propriedade e, portanto, a tutela da posse pode se dar mesmo contra a propriedade. “Não há, portanto, que se falar em prejudicialidade externa a justificar o sobrestamento da ação possessória, ajuizada anteriormente, até que advenha um juízo final sobre a propriedade, que é discutida na ação de usucapião”, afirmou a relatora. Publicado no sítio do STJ, na rede mundial de computadores, em 08.05.2008. Consulta realizada no sítio www.stj.gov.br em 12.09.2009.

Sob vários aspectos, a aprovação do Estatuto da Cidade deve ser considerada um marco na história recente do País, sobretudo no sentido da consolidação de um Estado Social e Democrático de Direito – na esteira do que foi estabelecido na Constituição da República de 1988.

Relativamente ao advento do Estatuto da Cidade, afirma Sunfeld⁷⁵:

A impossibilidade de largas camadas da população terem acesso à propriedade vem sendo tratada como um problema apenas econômico, sem solução específica no campo urbanístico – como se a ‘ordem urbanística’ somente fosse possível na abundância. Por óbvio, o mesmo urbanismo elitista que ignora a pobreza é ignorado por ela. O solo urbano passa a ser objeto de ações clandestinas [...] e de relações informais. O resultado é a anemia do direito urbanístico, enredado na contradição entre cidade legal e cidade ilegal. (SUNFELD, 2002, p. 58)

O Estatuto da Cidade, na lúcida análise de Sunfeld⁷⁶,

[...] resulta da adoção de duas orientações convergentes: por um lado, a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico (pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária urbana e para a regularização das urbanizações clandestinas) e, por outro, a adequação da ordem urbanística à situação real da população por meio de normas especiais de urbanização (ordem urbanística popular). (Id., *ibid.*, p. 58-9)

Em perfeita análise de Lira⁷⁷,

No Brasil, a Constituição da República de 1988 deu à cidade as galas de um tratamento constitucional, através de um programa de política

⁷⁵ SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2002, p. 58.

⁷⁶ Id., *ibid.*, p. 58-9.

⁷⁷ LIRA, Ricardo Pereira. Direito à Habitação e Direito de Propriedade. In: Revista da Faculdade de Direito da UERJ n.ºs 6, 7. Rio de Janeiro: Renovar, 1998-1999, p. 80.

urbana, que precisa deixar de ser letra morta, para ser instrumento de política pública de urbanização. (LIRA, 1998-1999, p. 80)

Jorge Reis Novais⁷⁸ defende que, por definição, o Estado de Direito contemporâneo é social e democrático. Tal adjetivação ao ente Estado implica a elucidação das dimensões essenciais de uma compreensão atualizada do velho ideal de limitação jurídica do Estado com vistas à garantia dos direitos fundamentais do cidadão. Segundo o pensamento do autor, a ordem social é inspiração essencial para o constitucionalismo moderno:

De facto, ela sugere imediatamente a confluência no mesmo princípio estruturante da ordem constitucional de três elementos que poderíamos sintetizar por: a segurança jurídica que resulta na proteção os direitos fundamentais, a obrigação social de configuração da sociedade por parte do Estado e a autodeterminação democrática. (NOVAIS, 2006, p. 224)

Gilberto Bercovici⁷⁹, nessa mesma seara, tratando da transição do Estado Liberal até a constituição do Estado Social, vai dizer que, com o advento do Estado Social, o Direito se modifica, “enunciando prestações positivas para reduzir desigualdades na repartição dos encargos sociais, reforçando a sua ligação com a política”. Com a definição dos fins do Estado nessa nova ordem, o Estado deixa de ser apenas o poder soberano para, também, tornar-se o principal responsável pelo direito à vida, concretizado por meio dos direitos sociais. É assim que o planejamento para o futuro torna-se palavra de ordem para os governos constituídos, e a Constituição passa, mais do que nunca, a ser o estatuto jurídico do político.

Com o constitucionalismo moderno, o descumprimento dos preceitos fundamentais constantes na Carta Magna eiva de inconstitucionalidade as ações de governo que dela se

⁷⁸ NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito. Reedição de obra de 1987. Coimbra: Almedina, 2006, p. 224.

⁷⁹ Bercovici, Gilberto. Tese de livre-docência apresentada e defendida perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2003, e publicada no livro Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue, 2004, p. 120.

afastarem; com o constitucionalismo moderno, a execução de políticas públicas torna-se tarefa fundamental do Estado Social⁸⁰.

O Estado Social fundamenta e consolida a unidade política materialmente, tornando-se o locus da luta de classes. Sua função, geralmente, é de mediador, tentando buscar a integração social com base em um mínimo de valores comuns. Não há, portanto, o desaparecimento da luta de classes, mas a criação de meios que garantam que ela não irá, necessariamente, se degenerar em um confronto aberto. (Id., *ibid*, p. 120-121)

A teoria do Estado Social e Democrático de Direito se presta a fundamentar duas questões centrais na análise da importância do Estatuto da Cidade, seja em relação ao próprio ordenamento jurídico, seja na perspectiva da luta pela reforma urbana: a) a definição do Estado brasileiro, por meio da Constituição da República, como um Estado provedor e b) a democracia como valor fundamental na definição dos rumos tomados na esfera do político.

Neste sentido, a lição de Francisco Loureiro⁸¹:

Toda a interpretação dos arts. 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. O intérprete deve fazer um permanente exercício para libertar-se dos dogmas tradicionais do direito privado e analisar o instituto com os olhos voltados para o direito civil, iluminado pelos princípios constitucionais e do direito público.[...]

A interpretação das poucas normas relativas aos usucapiões do Estatuto da Cidade, portanto, deve ser feita não somente utilizando critérios arraigados e tradicionais do usucapião disciplinado pelo Código Civil, que tem em mira apenas a aquisição da propriedade individual, mas sim voltada para a funcionalização do instituto e a consecução dos valores sociais. A insistência em frisar tal ponto de vista será de extrema relevância, como adiante se verá, para estabelecer o alcance de dispositivos obscuros e remover obstáculos de caráter pragmático. (LOUREIRO, 2004, p. 84-87)

⁸⁰ *Ibid*, p. 120-121.

⁸¹ Loureiro, Francisco. Usucapião Coletivo e Habitação Popular.. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

Assim, identifica-se claramente o Estatuto da Cidade como um marco na história recente do País: por reafirmar um Estado Social brasileiro e por ter a marca da democracia em sua gênese e na determinação do vir a ser das cidades.

A Lei Federal n.º 10.257/2001 veio dar um ânimo àqueles que defendem a transformação da sociedade excludente – mácula do sistema capitalista de produção – pela inclusão social. Numa realidade em que a palavra de ordem é a reforma estrutural do Estado, apanágio da doutrina neoliberal, provocando uma verdadeira mutilação do texto constitucional brasileiro na defesa de um falacioso Estado Mínimo, qualquer movimento que indique a retomada dos rumos para o País é realmente algo a ser comemorado – pois não há como negar que a pauta social no Brasil é algo ainda marcado pela realidade do século XIX.

Para Edésio Fernandes⁸²:

A importância da nova lei merece ser enfatizada, sobretudo porque o Estatuto da Cidade com certeza vai dar suporte jurídico ainda mais inequívoco à ação daqueles governos municipais que têm se empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida de enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades. (FERNANDES, 2002, p. 7)

O Estatuto da Cidade vem, então, contribuir para garantir a intervenção estatal na modificação do *statu quo*. Ainda segundo Edésio Fernandes, a nova lei teria quatro dimensões fundamentais: consolida um novo marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; aponta processos político-

⁸² FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. (Org.). Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Minas Gerais: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 2002, p. 7.

jurídicos para a gestão democrática das cidades e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais⁸³.

Relacionar o Estatuto com a norma jurídica que lhe dá fundamento e condição de validade é essencial. Assim, deve-se ter clara a proximidade do Estatuto da Cidade à Constituição da República, sendo aquele a lei que regulamenta toda a previsão constitucional referente à política urbana. E mais: o Estatuto é o responsável por dar maior concretude a dois dos mais importantes princípios que orientam a organização de nosso Estado Social, quais sejam: a função social da propriedade e da cidade, e a democracia participativa – instrumentos necessários para a efetivação do valor maior de nosso ordenamento: a defesa da dignidade da pessoa humana.

Três eram os princípios que à época orientavam as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), e que acabaram por influenciar a Emenda Popular que deu origem ao tema na Constituição: a) direito à cidade e à cidadania; b) gestão democrática da cidade e c) função social da cidade e da propriedade. Esses princípios, presentes ainda hoje, baseiam-se na leitura das cidades cujo padrão de produção, ocupação e gestão é marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos.

É um modo de ver e fazer a cidade, segundo o qual os homens estão distribuídos desigualmente no espaço, provocando assim uma subordinação dos direitos políticos, dos direitos individuais e da cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos⁸⁴. Esse

⁸³ Ibid, p. 8.

⁸⁴ Daí a importância da intervenção ativa do Poder Público de forma a equilibrar esta necessidade nas grandes cidades, fazendo-se presente quando há desinteresse da iniciativa privada ou subsidiando a presença do empreendedor privado, se for o caso, para que todas as regiões da urbes tenham acesso aos equipamentos e serviços urbanos.

modelo, excludente, deu origem à imensa desigualdade e segregação existentes nas cidades e em todo o País⁸⁵.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normalizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das ocupações urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. No terceiro conjunto de instrumentos situa-se a usucapião coletiva. Trata-se da regularização fundiária de áreas ocupadas – e não tituladas – da cidade. Acredita-se que mais da metade das cidades brasileiras possui assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que de algum modo contrariam as formas legais de urbanização.

Desde os anos 70 do século XX, os municípios vêm investindo nas chamadas favelas, reconhecendo-lhes existência como parte da cidade. Mas o reconhecimento jurídico-estatístico só ocorreu com o censo de 2000. Entretanto, embora a urbanização das favelas venha sendo defendida e praticada há décadas, a titularidade definitiva dessas áreas para seus verdadeiros moradores tem esbarrado em processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro nos cartórios.

Para enfrentar a questão, o Estatuto aprovado no Congresso previu a regulamentação da usucapião (inclusive coletiva), com vistas à regularização de posses em terrenos privados.

A usucapião individual só se aplica, como já foi citado, a imóveis de até 250 metros quadrados, que devem constituir a única moradia do ocupante há mais de cinco anos, sem

⁸⁵ GRAZIA, G. de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, L. M. (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 17.

contestação por parte do proprietário legal. Tratando-se de usucapião, o artigo 9.º do Estatuto da Cidade repete o que dispõe o artigo 183, da Constituição Federal.

Já o artigo 10.º do Estatuto introduziu a possibilidade de ser proposta a ação de usucapião coletiva, conforme segue:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Com essa nova configuração, viabilizar-se-á, principalmente nas grandes cidades, a regularização das áreas ocupadas sem justo título.

Também os parágrafos do artigo 10.º introduziram inovações a respeito da usucapião, uma vez que se originará, após a declaração do juiz, um condomínio especial, indivisível, não se admitindo sua extinção, excetuadas as regras do condomínio previstas no Código Civil⁸⁶. O título apto para registro no Cartório Imobiliário será o Mandado de Registro de Usucapião, fundado numa sentença.

A história da produção das cidades brasileiras envolve elementos políticos, culturais, sociais e econômicos da maior relevância. Os ingredientes jurídicos da receita, no entanto, raramente são percebidos, debatidos ou explicitados. De fato, já não é possível descrever as mazelas do urbano brasileiro sem falar do papel que vem sendo cumprido pelo Direito nesse processo.

⁸⁶ Código Civil: “Art. 1.320. A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão. § 1º Podem os condôminos acordar que fique indivisa a coisa comum por prazo não maior de cinco anos, suscetível de prorrogação ulterior. § 2º Não poderá exceder de cinco anos a indivisão estabelecida pelo doador ou pelo testador. § 3º A requerimento de qualquer interessado e se graves razões o aconselharem, pode o juiz determinar a divisão da coisa comum antes do prazo. Art. 1.321. Aplicam-se à divisão do condomínio, no que couber, as regras de partilha de herança (arts. 2.013 a 2.022).”

Ao se fazer uma retrospectiva, a relação Direito–Cidade começou a se tornar clara ainda ao tempo do Brasil Colônia, quando havia todo um ordenamento jurídico consubstanciado pelas ordenações de então, que regravava o regime de concessão de terras sob a forma de sesmarias⁸⁷. Esse regime era uma concessão de domínio feita pela Coroa ao sesmeiro, condicionada ao uso produtivo da terra e a sua ocupação efetiva. Um sistema semelhante (as datas) foi estabelecido para os nascentes núcleos urbanos. A delimitação geográfica das sesmarias e datas era bastante imprecisa, permitindo que a posse pura e simples se estabelecesse nos interstícios do sistema dominial sesmarial.

Raquel Rolnik⁸⁸ chama atenção para um fato da maior importância. Embora ambos os sistemas se baseassem na ocupação efetiva da terra, um deles passava por via formal/oficial de titulação em relação à terra, enquanto o outro, embora legítimo, consistia na mera posse, sem qualquer registro. Essa dualidade, estabelecida nas relações jurídicas do Brasil Colônia, é característico do Direito brasileiro e perpassa toda a história urbana do País.

A promulgação da Lei de Terras⁸⁹ chancelou de forma inequívoca essa dualidade estatutária, que marca, indelevelmente, o território das cidades. Essa Lei, como é sabido, deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal à terra. A única forma admitida de aquisição da terra no Brasil passou a ser a compra, que assim absolutizou o direito de

⁸⁷ Sesmaria era o nome dado à concessão de terras no Brasil pelo governo português com o intuito de desenvolver a agricultura, a criação de gado e, mais tarde, o extrativismo vegetal. Servia, ao mesmo tempo, para povoar o território e para recompensar nobres, navegadores ou militares por serviços prestados à coroa portuguesa. O sistema de sesmarias do Brasil era oriundo do sistema jurídico português, estabelecido por lei de 1375.

⁸⁸ ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997, p. 153.

_____. (Coord.); CAMPOS, C. M.; NAKANO, K.; ITIKAWA, L. Contribuição para um diagnóstico da área central do Município de São Paulo. São Paulo: EMURB/Instituto Polis, 2002, mimeo.

_____. (Coord.); CAMPOS, C. M.; NAKANO, K. Áreas centrais do Município de São Paulo: análise da legislação urbanística. São Paulo: EMURB/Instituto Polis, 2002, mimeo.

⁸⁹ A Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850) foi a primeira lei brasileira, após a Independência do Brasil, a dispor sobre normas do direito agrário brasileiro.

propriedade e inseriu a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente.

A partir daí, a história é bem conhecida: essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pelo direito de propriedade no Código Civil de 1916⁹⁰, combinou-se a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada⁹¹, que reforçou a partição do território das cidades entre zonas dentro da lei e fora da lei, ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular.

O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades brasileiras a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada, e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que, historicamente, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturadas da cidade, como já se afirmou.

Assim, a irregularidade jurídica e urbanística da ocupação serve como uma espécie de escudo para justificar o abandono dos territórios fora da lei pelo Poder Público. Assim, cabe reiterar, a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração de renda nas cidades e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.

O mais cruel dessa dualidade de “estatutos de cidadania”, que, de um lado, contemplam os moradores da cidade formal, e de outro, os da cidade informal, é que esta última, em alguns casos, ocupa área maior que a da cidade legal.

⁹⁰ Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916.

⁹¹ A legislação urbanística extremamente rígida, aliada à falta de controle das administrações locais, levou grandes partes das cidades à informalidade, gerando verdadeiros bolsões de irregularidade, formados por extensas áreas ocupadas por população carente, sem qualquer apoio ou infraestrutura fornecida pelo Poder Público.

Essa irregularidade assume múltiplas faces. Diversas tipologias estão marcadas pela condição irregular no Brasil, dentre as quais cumpre destacar as favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontravam vazias à espera de valorização.

Um dos mais nefastos efeitos desse processo de produção irregular das cidades é a degradação ambiental dos cenários urbanos. A falta de acesso regular a um espaço de radicação nas cidades leva a população carente a buscar alternativas no mercado imobiliário ilegal, que atua quase sempre em áreas ambientalmente vulneráveis (justamente aquelas que, por suas características e gravames legais, são excluídas, do mercado imobiliário regular), loteando áreas de preservação como encostas e topos de morro, matas nativas, margens de mananciais e cursos d'água. As expressões de irregularidade jurídica e urbanística, bem como seus efeitos perversos, são, assim, um legado da história da regulação, tanto da propriedade imobiliária como das cidades brasileiras.

Essa história, no entanto, teve seu rumo positivamente alterado, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O capítulo Da Política Urbana abriu uma ampla gama de possibilidades de intervenção do Poder Público, tanto sobre o território das cidades como sobre a propriedade urbana. Assim, a função social da propriedade transitou do imperativo ético – pregado, há muito tempo, pelo movimento da Reforma Urbana – para o imperativo jurídico.

Assim é que o Estatuto da Cidade, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, que, como já se afirmou, regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal⁹², foi promulgado como coroamento de uma década de lutas por reforma urbana no Brasil. A lei não ignora essa história de produção das cidades; pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade, a fim de

⁹² Consta do caput da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que o referido diploma regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, além de estabelecer diretrizes gerais da política urbana.

transformá-la. Não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização no elenco dos objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Entre os instrumentos que merecem destaque, convém chamar atenção para os de regularização fundiária, como a usucapião coletiva, que traz como pressuposto uma clara visão do direito de propriedade, subordinado ao cumprimento de sua função social. O avanço, bastante significativo, traz a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público, retirando-o da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito privado. Esse movimento do direito de propriedade inaugura um novo paradigma no tratamento da propriedade imobiliária urbana no Brasil.

A usucapião coletiva veio preencher lacuna no sistema jurídico, que impossibilitava a aplicação do direito subjetivo criado pelo artigo 183 da Constituição Federal a núcleos habitacionais irregulares e favelas, em vista da fluidez e falta de certeza material dos limites ocupados⁹³.

A usucapião coletiva, conforme citado, encontrou fundamento nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Contudo, foi apenas o Estatuto da Cidade que efetivamente criou essa espécie de usucapião. Trata-se de uma inovação, dita por toda a doutrina como notável, marcante e revolucionária. A finalidade da usucapião coletiva, sem dúvida alguma, é tornar possível não apenas a regularização fundiária das favelas urbanas brasileiras, mas também a sua urbanização.

Como é largamente sabido, as favelas caracterizam-se como núcleos habitacionais não dotados de planejamento ou de serviços públicos essenciais. Seus habitantes detêm a posse

⁹³ O grande empecilho em fazer valer as regras da usucapião especial urbana era exatamente a dificuldade para delimitação da área ocupada por cada possuidor. A Lei n.º 10.257/2001 veio para superar tal dificuldade, instituindo a Usucapião coletiva que, como princípio base, superou tal impedimento ao admitir a usucapião da área por completo, tendo como beneficiários toda a coletividade ali estabelecida.

material certa de suas moradias, mas, dado o caos urbanístico das vielas e a própria precariedade das construções, está a ocupação individual sujeita a constantes alterações qualitativas e quantitativas.

Nas favelas, não há terrenos individualmente identificados, pois estes pressupõem espaço imóvel com divisas certas, de frente para a via pública e em condições mínimas de urbanização.

O que o legislador pretendeu quando da criação da usucapião coletiva foi disponibilizar um instrumento que permitisse a regularização fundiária e a urbanização de toda a área de uma só vez, ou seja, viu o núcleo habitacional desorganizado como uma unidade, uma universalidade de fato. Diante da inação ou incompetência estatal em lidar com esses aglomerados urbanos, a usucapião coletiva se transforma em notável instrumento da política urbana, principalmente porque transfere a iniciativa de regularização aos próprios ocupantes de tais áreas.

A usucapião coletiva está delineada no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), cujo artigo 10.º dispõe, in verbis:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º. O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º. Na sentença, o juiz atribuirá igual fração de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º. O condomínio especial constituído é 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.

§ 5º. As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

A simples leitura do dispositivo indica que a usucapião coletiva tem cabimento quando se tratar de imóvel urbano com área maior do que 250m², utilizada por possuidores de baixa renda, que não sejam proprietários de imóvel urbano ou rural, para sua moradia pelo prazo de cinco anos ininterruptos em locais onde não for possível a identificação dos terrenos ocupados.

Com já se afirmou, a proposta de usucapião coletiva faz parte de uma política calcada no princípio da função social da propriedade e tem como principal objetivo promover a regularização fundiária das ocupações irregulares realizadas pela população de baixa renda nos centros urbanos. Dentro desse espírito é que o instituto deve ser analisado.

Com isso, pretende-se defender que o requisito da impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor deve ser abrandado no momento do ajuizamento da usucapião coletiva. O fato é que, com a tecnologia avançada existente nos dias de hoje, torna-se possível realizar a identificação de praticamente qualquer terreno, ainda que fruto de ocupação irregular e desordenada.

De acordo com o artigo 12 do Estatuto da Cidade, são legitimados para atuar como autores da ação de usucapião coletiva, ordinariamente, aqueles que forem possuidores da área pretendida. Importante salientar que cada possuidor pode demandar isoladamente, pois, na usucapião coletiva, tem-se um litisconsórcio facultativo (depende unicamente da vontade de quem ajuíza a demanda) e simples (se um dos autores não preencher os requisitos, a ação será improcedente apenas para ele e não para os demais autores).

Ainda que o demandante ajuíze a ação sozinho, é mister que a petição inicial indique quem são os demais possuidores, já que o autor figurará como substituto processual de todos eles, na condição de legitimado extraordinário, pois dessa forma será possível ao juiz reconhecer o direito de cada um dos substituídos.

Além dos possuidores, que podem ajuizar a ação conjunta ou isoladamente, está legitimada, como substituta processual, a associação de moradores da comunidade, desde que regularmente constituída, com personalidade jurídica e explicitamente autorizada pelos representados⁹⁴.

O inciso III do artigo 12 do Estatuto da Cidade, que trata da legitimação das associações de moradores, acabou por criar uma certa confusão, pois, enquanto menciona substituição processual, acaba também por se referir à representação. Como substituta processual (legitimação extraordinária), pode a associação demandar em nome próprio o direito alheio dos moradores de verem reconhecido e legitimado o direito à aquisição da propriedade da área que possuem.

Por outro lado, a lei determina que a associação precisa da autorização expressa dos representados. Ou a associação é substituta processual e parte legítima para demandar em nome próprio (condição da ação), ou atua como representante dos possuidores, caso em que a ação deve ser ajuizada em nome destes (pressuposto processual de validade).

⁹⁴ Regularmente constituída é aquela Associação cujos atos constitutivos estejam previamente registrados no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Circunscrição competente, nos termos dos artigos 44 e 45 do Código Civil e na forma dos artigos 114 e seguintes da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Já a autorização explícita dos representados pode ser comprovada através da Ata da Assembleia que deliberou a respeito do tema, com a aprovação final no sentido de determinar a instauração da Ação de Usucapião, devendo esta Ata, redigida e devidamente assinada pelo presidente e pelo secretário da Assembleia, e acompanhada da lista de presença, ser encaminhada ao RCPJ com vistas ao competente registro público.

Segundo Alexandre Freitas Câmara⁹⁵, a associação de moradores é legitimada extraordinária e não mera representante dos possuidores, podendo ajuizar a ação de usucapião coletiva em nome próprio, independentemente da autorização dos substituídos, bastando a autorização da maioria por assembleia, nos termos de seu estatuto. Nesse caso, a petição inicial deve conter a indicação de todos os substituídos, para que o juiz possa examinar a situação de cada um deles, declarar quem adquiriu a propriedade do bem e qual a fração ideal de cada um.

A ação de usucapião coletiva deve ser proposta em face do proprietário da área usucapienda e dos proprietários dos terrenos confinantes, à semelhança do que ocorre com a usucapião individual. O rito observado para essa ação é o sumário, independentemente do valor do imóvel, por força do disposto no artigo 14, do Estatuto da Cidade.

Em caso de procedência da ação, o juiz declarará a aquisição da propriedade dos autores e atribuirá igual fração de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

A usucapião coletiva pode e deve ser alegada como defesa⁹⁶, bastando que o réu alegue tal matéria, ainda que não formule pedido expresso de declaração de aquisição da propriedade, para que o juiz profira sentença declarando a prescrição aquisitiva em favor do demandado⁹⁷.

⁹⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. Aspectos processuais do usucapião urbano coletivo. Disponível em: <http://www.justicavirtual.com.br/artigos/art39.htm> . Acesso em: 23/6/2009.

⁹⁶ Estatuto da Cidade, art. 13.

⁹⁷ Mesmo quando apenas alegada em matéria de defesa, a sentença valerá como título hábil para o Registro Imobiliário, nos termos do artigo 13 do Estatuto, cujo teor é o seguinte: Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Pertinente referir que, quando invocada como matéria de defesa, a usucapião coletiva não importa em litisconsórcio entre os possuidores (litisconsórcio facultativo), tampouco entre o proprietário-autor e os confinantes (litisconsórcio legal), por falta de expressa determinação legal nesse sentido. Assim, a sentença que venha a declarar a aquisição de propriedade em função de alegação de usucapião coletiva pela parte ré fica limitada subjetivamente às partes do processo.

Pode-se, portanto, conceituar a usucapião especial urbana coletiva como o instrumento jurídico da política urbana para regularização fundiária de áreas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, de que dispõe uma coletividade de cidadãos de baixa renda, desde que o façam para sua própria moradia. Aqui, o limite máximo de duzentos e cinquenta metros quadrados a ser usucapido passa a ser o mínimo (fração individual de cada interessado na usucapião coletiva) sob o prisma coletivo, pois, em caso contrário, não se justificaria a usucapião coletiva, já que a hipótese seria abarcada pela modalidade do art. 9.^o⁹⁸.

É preciso entender que a usucapião coletiva constitui uma das formas legislativas encontradas para viabilizar a regularização fundiária. Através deste instrumento haverá a possibilidade, agora real, de se proceder a uma legalização há muito esperada e por muitos almejada.

É de conhecimento geral que grandes espaços de terra das cidades são ocupados por zonas de população carente, que, além de não possuir o título de suas terras, vive à mercê de mandos e desmandos, ora do poder constituído, ora de terceiros que se julgam no direito de

⁹⁸ O artigo 9.^o do Estatuto da Cidade trata da usucapião especial urbana individual: “Art. 9.^o Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1.^o O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2.^o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3.^o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.”

fazê-lo⁹⁹, com a usucapião coletiva a população pobre e sofrida das grandes cidades finalmente alcançará estágio superior com relação ao meio onde vive: a regularização fundiária, como demonstrado à frente.

Daí a importância de se dar efetividade às regras implantadas pelo Estatuto da Cidade, em especial à usucapião coletiva, o que, em última análise, levará à estabilidade do direito à moradia. Nesse sentido, é necessário enfrentar um problema: o de integração das normas, em especial, das Leis n.ºs 6.015/1973 e 10.257/2001. E, para tanto, não existe a necessidade de uma terceira norma, e sim do entendimento das mesmas como um todo, como um sistema¹⁰⁰.

O próprio direito tem a solução. Segundo Bobbio¹⁰¹:

Entendemos por ‘sistema’ uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. (BOBBIO, 1996, p.71)

⁹⁹ Em Artigo publicado na revista Banco de Idéias – Ano XI, 40ª ed. set/out/nov/2007, André Albuquerque, advogado e diretor-presidente da Terra Nova Regularizações Fundiárias, comenta que “Em relação à Regularização Fundiária Urbana, na medida em que ela acontece, a taxa de criminalidade - a violência explícita - baixa sensivelmente chegando ao nível médio do município em que se situa. É fácil de entender o porquê dessa redução. O antigo ‘invasor’ passa a ser proprietário, sua casa transforma-se em ativo financeiro e, o cadastramento e posterior registro de cada propriedade permite uma clara identificação dos cidadãos de bem e dos marginais. A abertura dos becos e vielas, o alargamento das ruas e a formalização do acesso aos serviços de água e energia elétrica, permitem um trânsito maior dos serviços públicos dentro das áreas, proporcionando maior segurança à população. A comunidade, em busca da valorização de seus ativos (casas) contribui para a redução da violência nas proximidades. Não existem estatísticas disponíveis de mensuração da queda da violência em parcelamentos fundiariamente regularizados. As poucas evidências são, no entanto, extremamente estimulantes”.

¹⁰⁰ O que se afirma é que não existe a necessidade de uma norma específica para integrar as Leis números 10.257/2001 e 6.015/1973. O próprio sistema jurídico-registral existente contém as normas que possibilitam a referida integração como as Leis números 4.591/1964, 6.766/1979, 10.406/2002 e 11.977/2009, entre outras.

¹⁰¹ BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento jurídico. 8. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p.71

E é assim que se deve interpretar o sistema jurídico, em especial o registral: de forma a conferir efetividade aos direitos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Daí porque a moderna interpretação deve estar pautada de modo a encontrar solução para a integração das normas, superando os aparentes conflitos. E tal integração tem uma orientação determinada a tal ponto que, segundo Perlingieri¹⁰²:

Uma justiça distributiva não pode ser atuada mediante técnicas tradicionalmente privatísticas; estas, sendo conformes aos princípios fundamentais do ordenamento, devem estar prontas a sofrer um uso funcionalizado, mas sempre harmônico com o sistema, sem que lhes seja atribuído um uso distorcido para suprir as carências do aparato público e burocrático. (PERLINGIERI, 1999, p.52)

A norma registral existente, no momento da introdução da usucapião coletiva no ordenamento brasileiro, deve adequar-se aos modernos preceitos constitucionais a respeito da funcionalidade da propriedade. E para tanto é preciso superar os obstáculos e abrir caminho para que a sentença da usucapião coletiva possa encontrar, ao final, assento no registro imobiliário.

¹⁰² PERLINGIERI, Pietro. Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional. 1. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.52.

2. O PAPEL DO REGISTRO NO SISTEMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE IMÓVEL

2.1 O registro de imóveis

Já em 1305, em Portugal, quando da instituição do Regimento dos Tabeliães¹⁰³ pelo Rei D. Diniz, observava-se a necessidade de organização dos serviços notariais e de registro para que a vida em sociedade fosse pautada pela segurança e eficiência das relações jurídicas em um reino em processo de consolidação e início de expansão.

No entanto, os aspectos históricos referentes aos serviços notariais e de registro são mais antigos, remontando aos primórdios da civilização. Na Mesopotâmia há indícios de procedimentos voltados à publicidade registral, bem antes do Código de Hamurábi¹⁰⁴ (c. 1700 a.C.). Há informações acerca de contratos de transmissão imobiliária lavrados por escribas (notários) em tabuletas de argila, entregues aos compradores em um recipiente em cuja tampa constava a correspondente inscrição; desses contratos geralmente cópias eram guardadas por autoridades públicas (registros públicos).

Uma forma bem sofisticada de publicidade registral existiu no antigo Egito. Denominados katagrafe, os registros foram organizados na época ptolomaica (por volta do século III a.C.) para formalizar contratos e cobrança de impostos. Já naquela época, os

¹⁰³ LEAL, Maria José da Silva. Regimento dos Tabeliães (Ordenação de D. Diniz, de 1305). In Os cartórios notariais do séc. XVII existentes no Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Lisboa): nova história. Lisboa: Arquivo Nacional, 1985, p. 17.

¹⁰⁴ SIDOU, J. M. Othon. O Código de Hamurabi. In A revisão judicial dos contratos e outra figuras jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 21.

notários (redatores dos contratos) eram obrigados a exigir certidões dos terminai (responsáveis pelos registros) para realizar qualquer ato de disposição de imóveis.

O mais antigo registro egípcio conhecido data de 185 a.C. Na praxe egípcia encontravam-se a escritura, o cadastro, o registro e o imposto de transmissão, sendo exigência da lei que os contratos fossem depositados no conservador dos contratos. Na Grécia antiga havia os mnemons e os hieromnemons, cujas funções correspondiam, respectivamente, às dos notários e às dos arquivistas. Na Ática, marcos hipotecários eram colocados em prédios, como forma de se dar publicidade do encargo. Em Rodas, por seu turno, nenhuma transmissão imobiliária era válida sem antes estar inscrita nos registros da cidade. Alguns autores chegam a identificar nos funcionários responsáveis pelos registros gregos a função qualificadora, que consistia no exame prévio do contrato, antes de sua admissão para efeito de registro.

A publicidade registral estava de tal modo enraizada na cultura jurídica grega, que era estipulada nas convenções e tratados internacionais, como no primeiro tratado entre cartagineses e romanos: garantia-se a dívida dos comerciantes de passagem, nas operações realizadas diante do registrador¹⁰⁵.

Na Idade Média, são também dignos de nota os ostrogodos, que, sob o reinado de Teodorico, conferiram à atividade notarial e registral a devida importância, antecipando assim a verdadeira função dessa atividade: a preservação da paz social¹⁰⁶. O ministro Cassiodoro

¹⁰⁵ PIMENTEL, Fabricio A. F. G. Registro de Títulos e Documentos: aspectos históricos e pontos contemporâneos relevantes. In GOMES NETTO, André et al. Direito Notarial e Registral. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 57.

¹⁰⁶ O Direito Notarial e Registral faz parte do ramo conhecido por Direito Preventivo. Toda a atividade exercida por notários e registradores tem o intento de prevenir os conflitos entre as partes ou destas com o Estado. Dispõe o artigo 1.º do Estatuto dos Notários e Registradores, Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994: “Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

sintetizou: “Os juízes decidem as lides; os notários evitam as lides, prevenindo-as por atos contra os quais não haja reclamação”¹⁰⁷.

Carlos Magno, no século VIII, determinou que se instituíssem notários em cada lugar¹⁰⁸ e que bispos e condes tivessem seus próprios notários. Na Alemanha, no século VII, já se tem notícia de mosteiros e igrejas que mantinham livros de registro de propriedades imobiliárias – os ascendentes de nossos registros paroquiais.

Conforme sintetizado, desde o estabelecimento da vida em sociedade houve a necessidade de formalização das relações jurídicas, comerciais ou não, translativas de domínio, entre outras, o que implicou o destacamento de profissionais para o exercício das funções notarial e registral. Esses profissionais foram sendo investidos de parcela da fé pública estatal para que pudessem desempenhar suas funções com a chancela do poder delegante.

No Brasil colonial, procedia-se ao provimento dos cargos relativos ao que hoje se conhece como serviços notariais e de registro, por meio de nomeação direta pelo soberano português, bem assim os demais cargos da administração judiciária.

No Brasil Império, observa-se uma especialização maior das funções notariais, com a organização das comarcas judiciárias e das circunscrições; no entanto, dada a íntima relação entre o Estado e a Igreja¹⁰⁹, diversas atribuições registrais, como os registros de pessoas naturais e de imóveis, eram praticados diretamente pelos párocos locais.

¹⁰⁷ Formula notarium e formula referendariorum, in Edicta regum ostrogothorum.

¹⁰⁸ A distribuição espacial e a competência dos notários e registradores no Brasil são feitas com base nos artigos 9.º e 12, respectivamente, da Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, e nos termos estabelecidos pelos Códigos de Organização Judiciária dos Estados da Federação.

¹⁰⁹ Nos termos do artigo 5.º e 179, da Constituição Política do Império do Brasil, jurada a 25 de março de 1824: “Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo.(...) Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] V. Ninguém póde

Com a proclamação da República e a conseqüente laicização do estado brasileiro¹¹⁰, iniciou-se um processo de institucionalização dos serviços notariais e de registro, com a formalização e criação de diversas Serventias, que podem ser consideradas como as antecessoras dos atuais serviços notariais e de registro. Na maior parte dos estados brasileiros, no entanto, os serviços acumulavam funções judiciais (escrivanihas processantes) e extrajudiciais (registrais e/ou notariais), fato que só seria definitivamente organizado após a Constituição da República¹¹¹, de 1988, quando foi determinada a cisão definitiva entre os serviços judiciais e os extrajudiciais.

ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica.”

¹¹⁰ Nos termos do Decreto n.º 119-A, de 07 de janeiro de 1890: “Art. 1º E' prohibido á autoridade federal, assim como á dos Estados federados, expedir leis, regulamentos, ou actos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e crear differenças entre os habitantes do paiz, ou nos serviços sustentados á custa do orçamento, por motivo de crenças, ou opiniões philosophicas ou religiosas. Art. 2º a todas as confissões religiosas pertence por igual a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos actos particulares ou publicos, que interessem o exercicio deste decreto. Art. 3º A liberdade aqui instituida abrange não só os individuos nos actos individuaes, sinão tabem as igrejas, associações e institutos em que se acharem agremiados; cabendo a todos o pleno direito de se constituirem e viverem collectivamente, segundo o seu credo e a sua disciplina, sem intervenção do poder publico. Art. 4º Fica extincto o padroado com todas as suas instituições, recursos e prerogativas. Art. 5º A todas as igrejas e confissões religiosas se reconhece a personalidade juridica, para adquirirem bens e os administrarem, sob os limites postos pelas leis concernentes á propriedade de mão-morta, mantendo-se a cada uma o dominio de seus haveres actuaes, bem como dos seus edificios de culto. Art. 6º O Governo Federal continúa a prover á congrua, sustentação dos actuaes serventuarios do culto catholico e subvencionará por anno as cadeiras dos seminarios; ficando livre a cada Estado o arbitrio de manter os futuros ministros desse ou de outro culto, sem contravenção do disposto nos artigos antecedentes. Art. 7º Revogam-se as disposições em contrario.”

¹¹¹ Art. 236 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.[...] TÍTULO X - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – [...] Art. 31. Serão estatizadas as serventias do foro judicial, assim definidas em lei, respeitadas os direitos dos atuais titulares. Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores.”

Como grande mudança, foi consolidada a feição privada da função notarial e/ou registral e a necessidade de concurso público para assunção da respectiva delegação. Apesar da íntima ligação com o ente estatal, em especial o Poder Judiciário, observou o constituinte a necessidade de que o serviço extrajudicial adquirisse o dinamismo típico da iniciativa privada, tendo em vista que, para regulamentar e formalizar relações privadas, nada melhor do que um serviço notarial e registral privatizado, aparelhado para acompanhar as várias facetas e rápidas transformações do mercado.

Assim, o constituinte houve por bem criar um sistema híbrido: a delegação do poder público a pessoas físicas, através de concurso público, para exercerem a função de forma privada, sob a fiscalização e orientação do Poder Judiciário. Procurou o Constituinte, dessa forma, flexibilizar o exercício da atividade, de forma que a administração do Serviço ficasse sob a inteira responsabilidade do titular da delegação.

Com base na orientação do artigo 236, da Constituição da República, foi criado um sistema jurídico notarial e registral formado pelo advento de novas regras e pela recepção de regras anteriores a 1988. Dentre as normas do sistema, destacam-se as Leis federais n.ºs 6.015/1973¹¹² e 8.935, de 18 de novembro de 1994, e 10.169, de 29 de dezembro de 2000, em cuja órbita gira a maior parte dos diplomas legais e regulamentares componentes do sistema.

A Lei n.º 6.015/1973 é a lei geral em matéria de Registros Públicos: dita as normas e procedimentos a serem observados em todo o país pelos Oficiais Delegados.

A Lei n.º 8.935/1994 é considerada o Estatuto ou lei orgânica dos Oficiais Registradores e do notariado nacional, pois regula direitos, prerrogativas e obrigações dos profissionais do setor, além de prever infrações e punições. Seu grande mérito é a regulamentação dos concursos públicos de ingresso nas atividades notariais e de registro.

¹¹² Lei Federal n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973: Lei de Registros Públicos.

A Lei n.º 10.169, de 29 de dezembro de 2000, estipula as regras gerais, válidas, portanto, para os Estados e o Distrito Federal, sobre os emolumentos a serem pagos em contrapartida aos serviços realizados pelos delegatários notariais e de registro. Tais regras devem ser observadas quando da edição de leis locais sobre emolumentos.

O Registro de Imóveis está inserido nesse contexto, formado pela norma constitucional e pelas leis apontadas.

Para relatar de forma precisa a história da existência dos Cartórios de Registro de Imóveis no País, é preciso voltar à data em que as terras brasileiras foram descobertas por Portugal, mais precisamente a 22 de abril de 1500, como inserto nos registros. A partir dessa data, o rei de Portugal, na qualidade de descobridor, adquiriu, sobre todo o território, o título originário da posse. Investido nessa condição (possuidor), começou a destacar do domínio público partes de terras – por meio de doações feitas em Cartas de Sesmarias¹¹³ (terras incultas ou abandonadas) –, que viriam a constituir-se em domínio privado.

Esse regime foi aplicado desde a descoberta do Brasil até a Independência, quando se abriu um hiato na atividade legislativa sobre terras, prolongado até 1850, desenvolvendo-se, nesse intervalo, a progressiva ocupação do solo sem qualquer título, mediante a simples tomada da posse, com a utilização, na maior parte das vezes, do emprego da força, algo que imperava naquela época.

Segundo Roberto Smith¹¹⁴, podem-se distinguir três fases distintas no que tange à legislação fundiária durante a transição colônia-império:

¹¹³ Sesmaria era o nome empregado para definir a concessão de terras no Brasil pelo governo português com o intuito de desenvolver a agricultura, a criação de gado e, mais tarde, o extrativismo vegetal. Outrossim, servia aos interesses da Coroa ao povoar o território, garantido-lhe a soberania sobre as terras conquistadas, além de ser empregada como forma de recompensa aos nobres, navegadores ou militares por serviços prestados à Administração portuguesa. O sistema de sesmarias, largamente utilizado no Brasil, era sucedâneo das sesmarias do sistema jurídico português, estabelecido por Lei de 1375, durante o Reinado de D. Fernando.

¹¹⁴ SMITH, Roberto. Propriedade da Terra e Transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990, p. 340.

Um primeiro período cobre grande parte da formação histórica do Brasil colônia, até o último quartel do século XVIII. Engloba a fase que vai desde o desenvolvimento adaptativo do regime de sesmarias no Brasil, em relação a sesmaria em Portugal, até sua desagregação, que seria reconhecida pela Coroa portuguesa. A esse período segue-se um interregno, que vai até 1822, ano em que o regime das sesmarias foi extinto, sem que nenhuma forma de regulamentação viesse a tomar o seu lugar, o que significou uma ruptura com a tradição portuguesa desde o século XIV.

O terceiro período caracteriza-se justamente pela ausência do Estado na ação regulamentadora a respeito da apropriação do solo, que se estende até 1850, quando foi promulgada a Lei de Terras. Constituiu-se esta no estatuto fundamental do disciplinamento da propriedade da terra no Brasil, porque a partir daí é que se estruturariam as bases através das quais o Estado conferiria legitimidade à propriedade da terra e tentaria objetivar a separação entre as esferas do público e do privado. (SMITH, 1990, p. 340)

A Lei n.º 601¹¹⁵, de 1850, regulamentada pelo Decreto n.º 1.318, de 1854, legitimou a aquisição pela posse, separando assim do domínio público todas as posses levadas ao livro da Paróquia Católica, o chamado registro do vigário. Os possuidores das terras eram obrigados a registrar as posses perante o vigário das freguesias do Império, definindo-se, portanto, a competência dos registradores, desde os primórdios registros, pela situação (localização) do imóvel¹¹⁶.

As terras não registradas, consideradas devolutas, incorporavam-se ao patrimônio das províncias, que depois passariam a constituir os Estados Federados do Brasil, por força da

¹¹⁵ Segundo sua ementa, a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.”

¹¹⁶ Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguesias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.(...) Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessario Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Publicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalisar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.”

primeira Constituição da República, de 1891. A partir de 1854, mesmo que desordenadamente, passou-se a exigir contrato para transmissão ou oneração de imóveis, sendo que os atos inter vivos exigiam escritura pública, que, obrigatoriamente, deveria ser lavrada perante um Tabelião de Notas, caso o imóvel apresentasse valor superior a duzentos mil réis. Ainda nesse tempo, a propriedade se dava como efetivamente transmitida, não apenas pelo contrato, exigindo-se a tradição para sua formalização. Enquanto o título traduzia uma relação pessoal, a tradição exprimia um direito real.

Por meio da Lei n.º 1.237, de 1864, foi criado o Registro Geral¹¹⁷, que atrairia todos os direitos reais imobiliários, substituindo a tradição pela transcrição e continuando o contrato, realizado antes dessa Lei, a gerar apenas obrigações.

Assim, percebe-se enorme avanço no direito de propriedade, porque a tradição, real ou simbólica, uma vez efetuada, não deixa vestígio permanente, ao passo que a transcrição deixa seu sinal indelével na tábua de livro na qual é lançada.

A lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 3.453¹¹⁸, de 1865, no qual se verifica que em três hipóteses não se exigia a inscrição no Registro Geral¹¹⁹, ou seja: nas transmissões causa

¹¹⁷ Ementa da Lei n.º 1.237 de 24 de setembro de 1864: "D. Pedro II por graça de Deus e unanime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil. Fazemos saber a todos os nossos sub-ditos que a Assembléa Geral decretou, e nós queremos a lei seguinte: Reforma a Legislação Hypothecaria e estabelece as bases do crédito real". Posteriormente, o referido diploma é regulamentado através do Decreto n.º 3.453 de 26 de abril de 1865 que, nos artigos 7º e seguintes, trata expressamente do cargo de Oficial de Registro de Imóveis – Art. 7º O registro geral fica encarregado, conforme o art. 7, §3º, da lei: §1º Aos Tabelliães especiaes que existem actualmente ou forem creados pelo Governo nas capitaes das Provincias, que ainda não os tem (Decreto n.º 482 de 1846, art. 1º). §2º Ao Tabellião da cidade ou villa principal de cada comarca, que for designado pelos Presidentes das Provincias, precedendo informação do Juiz de Direito (Decreto citado art. 1º). Art. 8º Os sobreditos Tabelliães para se distinguirem dos demais, terão a denominação de officiaes do registro geral. Art. 9º Estes officiaes são exclusivamente sujeitos aos Juizes de Direito. Art. 10 Os officios do registro geral são por sua natureza privativos, unicos e indivisíveis. Art. 11 Todavia, os officiaes do registro geral poderão ter os escreventes juramentados, que forem necessarios para o respectivo serviço. Art. 12 Estes escreventes juramentados, que serão denominados sub-officiaes, ficão habilitados para escreverem todos os actos do registro geral, comtanto que os ditos actos sejam subscriptos pelo official, com excepção porem da escripturação e numeração de ordem do livro – Protocollo –, que exclusiva e pessoalmente, incumbem ao mesmo official.

¹¹⁸ Decreto n.º 3.453 de 26 de abril de 1865 – Manda observar o Regulamento para execução da Lei n.º 1.237, de 24 de setembro de 1864, que reformou a legislação hypothecaria: Art. 1º O registro geral,

mortis, nos atos judiciais e nas hipotecas gerais em favor da mulher casada, dos menores e dos interditos, assim permanecendo até o advento do Código Civil (Lei federal n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916), que determinou a necessidade da transcrição para a transferência de domínio ou constituição de ônus real¹²⁰, em todos os casos, o que prevalece até os dias atuais.

Cronologicamente sucederam-se os regulamentos em matéria de Registros Públicos, quais sejam os Decretos números 4.827¹²¹, de 7 de fevereiro de 1924, que reorganizou os registros públicos instituídos pelo Código Civil; 4.857, de 9 de novembro de 1939, que dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil; e finalmente os Decretos números 5.318, de 29 de fevereiro de 1940, e 5.553, de 6 de maio de 1940, que alteraram o referido Decreto n.º 4.857.

A Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – republicada com as alterações das Leis n.ºs 6.140, de 28 de novembro de 1974, e 6.216, de 30 de junho de 1975 –, entrou em vigor em 1.º de janeiro de 1976, abrangendo os registros de que tratam as leis civis, a saber: registro

decretado na Lei n.º 1.237 de 24 de setembro de 1864, será instalado em todas as comarcas do Império três meses depois da data deste regulamento. Art. 2º Desde a instalação do registro geral, cessará a actual registro das hypothecas, e começarão os efeitos resultantes do registro dos títulos, que pela lei são sujeitos a esta formalidade, para que possam valer contra terceiros.(...)

¹¹⁹ Decreto n.º 3.453, de 26 de abril de 1865 – “Art. 118 As hypothecas das mulheres casadas, menores ou interdictos são as únicas hypothecas geraes que a lei reconhece, isto é, comprehensivas de todos os bens presentes e futuros. (...) Art. 256 Não opera seus efeitos a respeito dos terceiros senão pela transcrição e desde a data della, a transmissão entre vivos por titulo oneroso ou gratuito dos immoveis susceptíveis de hypotheca (art 8 da lei). Art. 257 Até a transcrição, os referidos actos são simples contractos que só obrigão as partes contractantes. (...) Art. 260 Não são sujeitos á transcrição as transmissões causa mortis ou por testamentos, e nem tambem os actos judiarios.”

¹²⁰ Código Civil, Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916: “Art. 676. Os direitos reais sobre imóveis constituídos ou transmitidos por atos entre vivos só se adquirem depois da transcrição ou da inscrição, no Registro de Imóveis, dos referidos títulos (arts. 530, I, e 856), salvo os casos expressos neste Código. Art. 677. Os direitos reais passam com o imóvel para o domínio do adquirente. Parágrafo único. O ônus dos impostos sobre prédios transmite-se aos adquirentes, salvo constando da escritura as certidões do recebimento, pelo fisco, dos impostos devidos e, em caso de venda em praça, até o equivalente do preço da arrematação.”

¹²¹ Trata-se de Decreto Legislativo. Teve sua regulamentação através do Decreto Presidencial n.º 18.542, de 24 de dezembro de 1928.

civil de pessoas naturais e jurídicas, registro de títulos e documentos e registro de imóveis. O Registro Público tem assim, por escopo, constituir formalidades para a validade do ato em si mesmo, ou para sua eficácia perante terceiros. É o diploma legal que vigora em matéria de registros públicos e cujas regras, com relação ao registro de imóveis, garante a segurança do direito de propriedade no Brasil.

A Constituição Federal, em seu artigo 5.º, item XXII, garante a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil o direito de propriedade, o mais amplo direito concedido a uma pessoa sobre uma coisa. Esse direito confere ao seu titular a faculdade de usar o bem, tirar dele todo o proveito possível, empregá-lo em seu próprio proveito ou de terceiro, podendo aliená-lo, por renda ou doação, e até mesmo gravá-lo de ônus, como ocorre quando se oferece o bem em garantia de uma dívida.

Assim, o titular de um bem pode dele desfrutar e dispor como quiser, sujeitando-se apenas às limitações impostas em razão do interesse público ou da existência do direito de propriedade de outras pessoas sobre outros bens.

A propriedade ou domínio tem como objeto bens corpóreos (móveis ou imóveis) ou incorpóreos (propriedades artísticas, literárias, científicas ou inventos industriais e de marcas de indústria e comércio). Importante, portanto, é saber o momento em que uma pessoa adquire a propriedade de um bem. Se o objeto é um bem móvel, a propriedade se adquire com sua simples entrega àquele a quem se deseja transmiti-la, o adquirente. Se o objeto é um bem imóvel, só se adquire pelo registro do contrato no competente Registro de Imóveis¹²².

¹²² Código Civil: “Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

Existem três outras hipóteses em que a propriedade de um imóvel se adquire independentemente do registro: a acessão, a usucapião e a herança¹²³. Excetuadas essas três hipóteses, a aquisição de um bem imóvel só se dá pelo registro do contrato. Por exemplo, no caso de compra e venda, enquanto o contrato não for registrado, o adquirente não é o proprietário do imóvel. Daí a importância do registro na sistemática jurídica imobiliária do Brasil.

O Registro de Imóveis contém o repositório de informações a respeito da propriedade imobiliária. Por meio dele se demonstra o estado atual do imóvel e se realizam todas as mudanças, alterações e extinções dos direitos a ele referentes, com caráter de autenticidade e eficácia. O aludido registro, além de estabelecer o direito de propriedade, arquiva o histórico completo do imóvel, dando a toda a coletividade conhecimento¹²⁴ das modificações de titularidade e os ônus que sobre ele possam pesar.

Assim, todos os atos jurídicos relativos a imóveis devem ser trasladados para os livros do Serviço Registral. Também devem ser levados ao Registro todos os títulos de aquisição do direito de propriedade e aqueles que venham onerar o imóvel, como é o caso da hipoteca. O Oficial irá examiná-los e, se não forem registráveis, por defeitos ou lacunas, devolverá esses títulos aos interessados, para complementação e correção. Aos atos de registro tem acesso

¹²³ Quando do falecimento de uma pessoa, seus herdeiros recebem a propriedade dos bens, tornando-se deles automaticamente proprietários, independentemente do registro, que será necessário, apenas, para efeito de se saber quem são os novos proprietários, dando, assim, continuidade ao registro dos nomes dos titulares de domínio. Por essa razão é que se diz: "Quem não registra não é dono".

¹²⁴ Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973: CAPÍTULO IV - Da Publicidade – “Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados: 1º) a lavrar certidão do que lhes for requerido; 2º) a fornecer às partes as informações solicitadas. Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido. Parágrafo único. O acesso ou envio de informações aos registros públicos, quando forem realizados por meio da rede mundial de computadores (internet) deverão ser assinados com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP.”

ilimitado qualquer pessoa, que poderá solicitar certidão ou informações, sem necessidade de informar ao Oficial o motivo do pedido.

Para segurança na aquisição de bens imóveis, é preciso que, antes da compra, o interessado requeira a certidão do imóvel para ter conhecimento de seu atual estado, se, realmente, aquele que o está vendendo é o real proprietário ou se existe algum ônus sobre o imóvel.

De acordo com a lei de Registros Públicos, somente são admitidos ao registro escrituras públicas, os instrumentos particulares, estes quando autorizados por lei, atos autênticos de países estrangeiros e títulos judiciais, cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de processos judiciais.

No Registro de Imóveis são efetuados dois atos: o registro e a averbação, além da matrícula. O primeiro tem por finalidade escriturar os atos translativos ou declaratórios da propriedade imóvel e os constitutivos de direitos reais. O segundo – a averbação – é o ato que escritura as alterações e extinções do ato de registro, as ocorrências que venham a alterar o registro e a própria matrícula. Tanto o registro como a averbação são feitos na matrícula, numerados em sequência.

O Registro de Imóveis brasileiro, instituição que está por completar seu sesquicentenário, foi renovado pelos ares da funcionalização da propriedade, dispostos na Constituição Republicana de 1988. E é neste contexto que esta instituição nacional se insere para abarcar, em seus assentos, os novos instrumentos jurídicos.

2.2 O Serviço Registral Imobiliário sob a ótica da funcionalização da propriedade

Na primeira década do século XXI a propriedade, absoluta no passado, e atenuada ao longo do tempo, ganha definitivamente sua nova feição sob a ótica da funcionalização. Mas é

preciso voltar a 1988 para entender a importância da Constituição no campo da política afirmativa¹²⁵, determinada pela Carta Magna, no que tange à propriedade.

O poder constituinte originário é a fonte da qual é criado o Estado, por intermédio de uma constituição. Nas sociedades de cunho democrático, a natureza desse poder é política, tendo por base fundamental o povo. Para a doutrina convencional, trata-se de um poder que não pode ser limitado pelo poder constituído, ou seja: o poder constituinte originário não sofre qualquer subordinação por parte da ordem jurídica previamente existente. Assim, é livre para formular não somente novas opções políticas ou doutrinárias, abandonando linhas de atuação precedentes, como também para estipular a manutenção da disciplina que vigorava no regime anterior com relação a qualquer matéria.

Oriunda do poder constituinte originário, a constituição possui supremacia jurídica em relação às demais normas que integram o sistema¹²⁶. Tal supremacia constitucional traduz-se em que nenhuma lei ou ato normativo possa subsistir validamente se for incompatível com a Lei suprema. Para a manutenção dessa supremacia, a ordem jurídica provê um conjunto de mecanismos conhecidos como controle de constitucionalidade. No sistema misto adotado no Brasil, esse controle poderá dar-se por via principal ou por via indireta.

O controle por via principal é exercido perante o Supremo Tribunal Federal, através da postulação em tese, para a qual estão legitimados os órgãos e entidades contemplados no art. 103 da Constituição Federal.

¹²⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: “Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...]”

¹²⁶ Segundo o entendimento da Teoria da Supremacia da Constituição, idealizada por Hans Kelsen, a Constituição está em plano superior em relação às demais normas do sistema jurídico, devendo essas ser compatíveis com aquela para que possam subsistir.

Já o controle por via indireta ou incidental é exercido, em regra, na apreciação de casos concretos e no exercício regular da função judicial. O órgão judiciário ao qual incumbe aplicar a norma jurídica, verificando sua invalidade, não deverá fazê-la incidir sobre a questão do caso que se pretende resolver. Isso porque, se optar pela aplicação da lei inconstitucional, estará deixando de aplicar a própria Lei Maior. No Brasil prevalece, em sede doutrinária e jurisprudencial, a ideia de que os demais Poderes também possuem o poder-dever de deixar de aplicar normas que estejam na contramão das regras previstas na constituição.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, verificou-se, no Brasil, um fenômeno ocorrido na Alemanha logo após a Segunda Guerra Mundial: a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico. À supremacia da Carta, até então meramente formal, agregou-se uma nova valia, sob as óticas material e axiológica.

Assim, a Lei Maior passa a ser não apenas um sistema em si – com a sua ordem, unidade e harmonia –, mas também o modo de interpretar toda a legislação infraconstitucional. Tal fenômeno, entendido como um filtro constitucional¹²⁷, consiste em que toda a ordem jurídica será aplicada sob a lente da Constituição. Dessa forma, não pode aquele que se julga intérprete tomar decisões fora das opções oferecidas pela Constituição nem procurar frustrar sua efetivação por ideologias ou pensamento doutrinários diversos daqueles consignados na Carta Magna.

A Constituição é o documento através do qual se materializa a travessia entre o poder político e a ordem jurídica. Sendo dotada de supremacia, sujeita ao controle de constitucionalidade e à invalidação todos os atos normativos que promovam contraposição a seus mandamentos.

O controle indireto ou incidental de constitucionalidade é exercido não só pelos órgãos do Judiciário, mas também pelos órgãos administrativos dos três Poderes, que sempre podem

¹²⁷ Ver SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional*. Porto Alegre: SAFE, 1999.

deixar de aplicar a norma inconstitucional. Tais órgãos, frente à Constituição, têm sempre o poder-dever de aplicar os mandamentos da Lei Maior. No mesmo sentido, os dispositivos, definições e institutos do direito estão sempre subordinados aos valores, princípios e regras constitucionais, o que significa dizer que irão condicionar seu sentido, alcance e, por fim, sua aplicação.

Uma vez introduzida a orientação constitucional, cabe a apresentação de algumas circunstâncias que levaram à definição do papel do Estado brasileiro como prestador de serviços públicos e agente econômico, quando da elaboração da Constituição de 1988 e até os dias atuais.

Para a criação do Estado brasileiro pós-1988, o constituinte teve por a base a estrutura então existente, ou seja,, um Estado que teve a ampliação de sua atuação direta sobre a sociedade ao longo do século passado, ocasião na qual diversas atividades econômicas foram convertidas em serviços públicos, por força de decisões políticas. Mesmo com a posterior atenuação dessa tendência, tal característica deixou originalmente fortes marcas no texto constitucional vigente.

Tratando de momento vivido pelo Brasil quando se procurava acomodar inspirações políticas diversas, a Constituição consagrou a livre iniciativa¹²⁸ como fundamento do Estado brasileiro (art. 1.º, IV) e como princípio específico da ordem econômica¹²⁹ (art. 170, caput).

¹²⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988: “Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:(...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa [...]”

¹²⁹ Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 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:(...) III - função social da propriedade [...]”

Com relação à livre iniciativa, que implica presença subsidiária do Estado, decompõe-se, do ponto de vista jurídico, a necessidade existencial de alguns elementos que lhe dão conteúdo, os quais foram desdobrados e informados pelo texto constitucional, quais sejam: a propriedade privada, isto é, apropriação particular dos bens e dos meios de produção (arts. 5.º, XXII, e 170, II); a liberdade de empresa, pela qual se assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos em lei; a livre concorrência, lastro para a regra geral da oferta e da procura, com liberdade de preços e de lucro (art. 170, IV); e a liberdade de contratar, decorrência lógica do princípio da legalidade, fundamento das demais liberdades, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, II).

Dentre as diversas aspirações que permeavam as forças políticas na constituinte, havia aquelas com tendências a privilegiar a liberdade econômica, enquanto outras tendiam a uma maior presença direta do poder público, por meio da estatização.

No entanto, o modelo de maior intervencionismo estatal não resistiu à onda mundial de esvaziamento do Estado como protagonista do processo econômico. Mesmo em países com forte tradição social-participativa, como as nações da Europa Ocidental, houve uma inequívoca redefinição do papel do Estado, por meio da determinação de se privatizar a execução dos serviços.

O Brasil passou por muitas transformações, a maior parte delas viabilizada por emendas constitucionais na década de 1990, sempre visando a reduzir a atuação direta do Estado, com vistas a ampliar-lhe as funções em matéria de regulação e fiscalização, deixando aos particulares a prestação direta de serviços públicos e a exploração de atividades econômicas.

Nessa esteira, foram realizadas reformas nos âmbitos administrativo¹³⁰, previdenciário¹³¹ e, especialmente, no econômico. Vale ressaltar que, naquele determinado momento, era – e ainda o é – de fácil observação a rejeição, por parte da população, de um modelo intervencionista direto, levado a cabo pelo Estado, que, ao final do século XX, era claramente identificado como ineficiente, moroso, burocrata e dispendioso.

Tais influências levaram o Estado brasileiro à reformulação que deu origem ao atual ordenamento constitucional relacionado aos serviços públicos. O Estado manteve a titularidade dos serviços inerentes à sua soberania, além de outros que, na verdade, apresentam natureza de atividade econômica, mas que o texto constitucional decidiu classificar como serviços públicos, estes por mera opção político-normativa.

Assim, foram inseridos na Constituição os diversos regimes de prestação dos serviços públicos. Tais categorias combinam, de forma variável, a participação do Poder Público e dos particulares, devendo ser sistematizados em quatro espécies básicas.

A primeira se refere aos casos nos quais cabe ao Poder Público, com exclusividade, prestar determinados serviços, caso típico dos serviços públicos inerentes (entre os quais se inserem a defesa nacional, a diplomacia, a segurança pública, a prestação de jurisdição e atividade legislativa). Não seria admissível, em teoria, que particulares viessem a assumir tais espécies de serviços.

Uma segunda categoria seria aquela prevista no artigo 175¹³² da Constituição Federal e reproduzida quando da previsão de vários serviços específicos. Nessa espécie, o Estado

¹³⁰ “Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998: Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.”

¹³¹ “Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998: Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.”

¹³² “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá

pode optar entre explorar diretamente o serviço ou delegar sua execução à iniciativa privada, ou seja, o exercício seria realizado pelos particulares por meio de concessão, permissão ou autorização, sempre por processo de licitação. A decisão a esse respeito situa-se na esfera infraconstitucional, podendo a lei definir as hipóteses.

A terceira espécie de prestação de serviços públicos admite a concomitância de prestação pública e privada, ou seja, o desenvolvimento da atividade ou do serviço pelo Estado e por particulares. No entanto, diversamente do que se passa com a regra geral explicitada no art. 175, a execução dos serviços pela iniciativa privada depende, no máximo, de uma licença – ato administrativo vinculado –, já que, uma vez atendidas as exigências legais, seria livre o exercício da atividade pelo particular. É o caso dos serviços de educação (art. 209), saúde (art. 199) e previdência (art. 201 e seguintes), cuja prestação a própria Constituição delega aos particulares, não podendo sendo cabível ao legislador obstruir essa faculdade.

Há ainda uma quarta espécie adotada no texto constitucional. Trata-se da prestação de serviços públicos que a Constituição atribui ao particular, mediante concurso público, com exclusão do Poder Público – caso aplicável aos serviços notariais e de registro, nos termos do artigo 236 da Carta Constitucional em vigor.

Os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos¹³³.

sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

¹³³ Art. 1.º da Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Dentre as atribuições dos Serviços Notariais e de Registro encontra-se o Registro de Imóveis¹³⁴.

Até bem pouco tempo conhecido como um sistema excludente e elitista, que viabilizava a manutenção da propriedade por parte dos ricos, o Registro de Imóveis pode e deve servir de auxílio na busca para tornar prática e real a funcionalização da propriedade. E tal funcionalização tem duas faces, no que se refere ao registro de imóveis: uma intrínseca e outra extrínseca.

Por face intrínseca entenda-se a característica segundo a qual o sistema de registro de imóveis, como serviço público¹³⁵ que é, deve atuar sempre levando em conta a função social¹³⁶ de seus meios e atividades. Em suma, o trabalho a ser desenvolvido deve ter como trilha e meta a funcionalização da propriedade¹³⁷.

Já por face extrínseca depreenda-se a característica pela qual o sistema de registro de imóveis deve também obedecer à funcionalização. Daí porque o legislador desenvolveu a

¹³⁴ O Registro de Imóveis foi criado pela Lei Imperial n.º 1.237, de 24 de setembro de 1864. Atualmente, o serviço é regulado pela Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o exercício da atividade pela Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.

¹³⁵ Segundo Hely Lopes Meirelles, a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. É justamente por este escopo que devem pautar-se todas as ações do administrador público, qual seja, a finalidade pública, premissa fundamental da gestão da coisa pública. Do direito administrativo emergem alguns princípios essenciais, dentre os quais tem-se o princípio do interesse público. Já o interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. In: *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 23. ed., 1998. p. 88.

¹³⁶ Para Eros Roberto Grau o princípio da função social é pressuposto necessário da propriedade privada e, segundo ele, sua ideia é de vínculo que atribui à propriedade um conteúdo específico que a conduz a um novo conceito. In: *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 253.

¹³⁷ A função social da propriedade é dever imediato do proprietário, não precisando de qualquer legislação ordinária ou complementar para ser exigida. Neste sentido, Pontes de Miranda compreendeu, com o apoio da doutrina alemã, a função social da propriedade como um "dever imposto ao proprietário". In: *Comentários à Constituição dos E. U. do Brasil (1934)*. Rio de Janeiro: Waissman, Koogan Ltda, 1935, I; 1937, II. p. 186.

engenharia jurídica para possibilitar a usucapião coletiva. Isto significa dizer que os novos instrumentos jurídicos, dentre os quais esta se destaca, possibilitam o exercício das atividades do RI na seara da função social, já que recorrem ao RI para sua efetivação¹³⁸.

Assim o registro de imóveis deve-se dedicar à regularização das grandes áreas urbanas, objeto de usucapião coletiva por parte da população carente. Essa tarefa pode ser entendida como uma das missões sociais do Registro de Imóveis. Portanto, o Registro de Imóveis, e sua legislação, precisam ser reinterpretados para que a atividade seja exercida de forma a viabilizar a função social da propriedade, através da participação ativa¹³⁹ de seu pessoal e da isenção de emolumentos. Só dessa forma o referido serviço poderá contribuir com seus préstimos para a consolidação do mandamento constitucional da funcionalidade¹⁴⁰.

É sabido que o registro da sentença, para os casos de usucapião, tem natureza declaratória¹⁴¹. Isto porque a propriedade é adquirida pelo cumprimento das condições legais, constituindo verdadeira prescrição aquisitiva. No entanto, conforme reza o princípio da disponibilidade, o registro tem papel fundamental para que essa propriedade seja reconhecida

¹³⁸ Isto porque é interesse social que a sentença da usucapião coletiva atinja seu objetivo final, qual seja, seu assento no Registro de Imóveis.

¹³⁹ A participação ativa do Oficial do Registro de Imóveis com vistas à regularização fundiária em áreas de interesse social é expressamente prevista e recomendada na Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009.

¹⁴⁰ Além de todo o esforço que pode ser empreendido pelo Oficial do Registro de Imóveis, através de seu trabalho pessoal, para a viabilidade do registro da sentença da Usucapião Coletiva, através de análises prévias e pareceres nos casos concretos, o mesmo Oficial ainda contribui com o exercício da atividade registral de forma gratuita, como determinado no Estatuto, já que não incidem custas e emolumentos para os atos a serem praticados. Vale lembrar que este ônus é suportado pelo Oficial do RI.

¹⁴¹ Código Civil: “Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.”

perante o mercado, com o fim de possível transmissão¹⁴². Caso contrário, tal propriedade ficará engessada.

Mas frise-se: o Registro não é apenas importante por colocar a propriedade no mercado. Ele o é também, e principalmente, por constituir um direito do proprietário, por lhe dar segurança jurídica, a certeza de não ser importunado¹⁴³ em seu direito, em seu lar. Segurança jurídica para ele e para o sistema registral.

Se determinado cidadão tem o direito de propriedade, deve igualmente ter o direito de ver seu título transcrito no RI – um serviço público destinado a conferir transparência às transações imobiliárias e, portanto, a segurança e a certeza jurídicas desejadas.

Daí a necessidade de legitimação da Lei n.º 6.015/1973 por meio de uma interpretação constitucional. Isto porque a Lei de Registros Públicos deve ser compreendida de forma a dar efetiva aplicabilidade ao Estatuto da Cidade, em especial com relação à segurança documental da moradia.

Além de ser esse o ponto central da questão, a releitura da Lei Registral visa a levar em consideração os direitos de uma população anteriormente marginalizada. A usucapião coletiva é simples e possui pressupostos bem definidos, tais como sujeitos e objeto. O que deve ficar claro é a necessidade de se superar a dificuldade de integração das leis, de forma que a norma constitucional seja respeitada.

¹⁴² Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 2009: “Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.”

¹⁴³ Possuir o título formalizado perante o RI garante ao proprietário a inversão de sua condição anterior. Antes, como possuidor, deveria recorrer à proteção do Poder Judiciário, através das ações cabíveis. Com o registro, ele tem a proteção formal do Estado, cabendo ao terceiro provar o que vier a alegar a respeito da posse ou propriedade da área. Importante lembrar os dispositivos da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973: “Art. 252 - O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido. [\(Renumerado do art. 257 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\)](#). Art. 253 - Ao terceiro prejudicado é lícito, em juízo, fazer prova da extinção dos ônus, reais, e promover o cancelamento do seu registro. [\(Renumerado do art. 258 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\)](#)”.

Com a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001¹⁴⁴, instaura-se uma nova figura jurídica: a usucapião coletiva. Portanto, é imperativo que seja dada nova interpretação à Lei n.º 6.015/1973, de forma a afastar os pressupostos ou preconceitos que impedem o registro da referida usucapião, possibilitando a citada inscrição no fólio real sem abalar a harmonia, nem causar prejuízo, ao sistema registral e à sociedade como um todo.

Tal interpretação da Lei de Registros Públicos à luz da Constituição da República e do Estatuto da Cidade é plenamente possível. E assim deve agir o Serviço de Registro de Imóveis: atuar com base na determinação da funcionalidade, editada pela Carta Magna.

A recente Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, com a intenção de manter o exercício da atividade do Registro de Imóveis sob a ótica da funcionalidade, desloca o Oficial do Registro para papel de destaque na regularização fundiária de áreas de interesse social, ao determinar a sua participação proativa durante todo o processo de legalização das terras, como demonstrado a seguir.

2.3 Lei n.º 11.977/2009: O Oficial de Registro como agente da Política Nacional de Regularização Fundiária

A Lei n.º 11.977/2009¹⁴⁵, correspondente à conversão da Medida Provisória n.º 459/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, é o mais recente diploma legal relativo à Habitação Urbana e à regularização fundiária no Brasil.

¹⁴⁴ Estatuto da Cidade.

¹⁴⁵ A Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 08 de julho de 2009, institui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e dá outras providências.

A lei compreende o Programa Minha Casa Minha Vida, disposições a respeito do registro eletrônico de imóveis, isenções de custas e emolumentos, e da regularização fundiária de assentamentos urbanos, além de alterar ou inserir dispositivos nas Leis números 4.380/1964¹⁴⁶, 6.015/1973¹⁴⁷, 8.036/1990¹⁴⁸, 10.257/2001¹⁴⁹, na Medida Provisória n.º 2.197-43/2001¹⁵⁰ e no Decreto-Lei n.º 3.365/1941¹⁵¹.

O Programa Minha Casa Minha Vida prevê o aporte de volumosos recursos públicos em obras destinadas à habitação da população de baixa renda, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.

Para a implementação dos objetivos legais, a União foi autorizada a participar de um fundo garantidor, até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), o que trouxe muita confiança ao mercado e tem levado a iniciativa privada a apresentar diversos projetos de construção de imóveis no âmbito do Programa.

A lei autorizou, também, que a União conceda ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) uma subvenção de até R\$ 5.000.000.000,00

¹⁴⁶ A Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, publicada no Diário Oficial da União em 11 de setembro de 1964, trata do Sistema Financeiro de Habitação, e dá outras providências.

¹⁴⁷ A Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, publicada no Diário Oficial da União na mesma data, trata dos Registros Públicos no Brasil.

¹⁴⁸ A Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, publicada no Diário Oficial da União em 14 de maio de 1990, dispõe sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, além das regras para utilização de suas verbas.

¹⁴⁹ A Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, publicada no Diário Oficial da União em 11 de julho de 2001, institui o Estatuto da Cidade.

¹⁵⁰ A Medida Provisória n.º 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, publicada no Diário Oficial da União em 27 de agosto de 2001 trata de questões relativas ao Sistema Financeiro de Habitação e ao Fundo de Garantia por tempo de Serviço, alterando dispositivos das Leis números 4.380/64 e 8.036/90.

¹⁵¹ O Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, publicada no Diário Oficial da União em 18 de julho de 1941, dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública.

(cinco bilhões de reais) para que a instituição bancária possa intervir no mercado, em projetos de habitação popular.

Com relação ao registro de imóveis, a lei determinou que os serviços de registros públicos passem a realizar os atos por meio de serviço eletrônico, atendidos os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP), conforme regulamento. O registro eletrônico deverá recepcionar e fornecer informações e certidões pelo meio eletrônico. A lei estabeleceu prazo de 5 (cinco) anos para a informatização dos atos praticados na vigência da Lei n.º 6.015/73, determinando também a inserção, no sistema eletrônico, dos atos praticados anteriormente à Lei de Registros Públicos.

Tal sistema unificará as formas de registros de imóveis, além de disponibilizar, na forma eletrônica, o acesso aos dados ao Poder Executivo Federal. O programa conta, ainda, com descontos nas custas e emolumentos registraes, nas hipóteses que especifica.

No entanto, com relação à usucapião, é no Capítulo III que está inserida uma novidade. O referido Capítulo, que trata da regularização fundiária de assentamentos humanos, tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana¹⁵².

A lei define a regularização urbana de assentamentos humanos como uma medida a ser promovida em todos os níveis de governo, podendo ser empreendida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Ao tratar da regularização fundiária de interesse social, a lei evidencia a necessidade de aprovação, pelo Município, de projeto que venha a legalizar áreas já ocupadas. Há, inclusive, exceções à lei ambiental, podendo ser

¹⁵² Em conjunto com a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, é mais um diploma legislativo para somar forças à determinação constitucional da funcionalização da propriedade.

aprovadas legalizações de imóveis, ainda que estejam localizados em áreas de preservação permanente, se as áreas já estiverem ocupadas até 31 de dezembro de 2007¹⁵³.

No mesmo sentido, ficam autorizadas a realização de obras de infraestrutura e a instalação de equipamentos comunitários, bem como sua manutenção, mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

O poder público responsável pela regularização fundiária fica autorizado a lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. Tal auto deverá conter, entre outros, a planta de situação real da ocupação¹⁵⁴, sobreposta à planta que corresponda à área registrada, com base na certidão emitida pelo competente Oficial do Registro de Imóveis.

Uma vez encaminhado o auto ao Oficial do Registro de Imóveis, este procederá a buscas para identificar o proprietário constante nos registros. Uma vez identificado, o proprietário será notificado pelo Oficial, com prazo de 15 (quinze) dias para impugnar a averbação da demarcação urbanística.

¹⁵³ Segundo Martin Smolka: “Para finalizar, vale a pena comentar o que acontece no day after de uma regularização – eis um tema ainda muito pouco estudado. Do ponto de vista analítico, no caso de um programa de regularização supostamente bem-sucedido – ou seja, em que se logre a efetiva integração da área beneficiada ao tecido urbano –, o resultado, na melhor das hipóteses, é o creaming ou seleção darwiniana entre os ocupantes que permanecem e os expulsos (mesmo que “expulsão branca” pela via de ofertas irrecusáveis) pelo mercado. Na hipótese de um programa malsucedido, a área se consolida como de baixa renda irregular etc.” Regularização da Ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: Abramo, Pedro (Org.) A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: SetteLetras/FAPERJ, 2003, p.132.

¹⁵⁴ É imprescindível que as plantas sobrepostas sejam acompanhadas de memorial que descreva os limites e confrontações das áreas ocupada e remanescente. Isto porque, nos termos do que dispõe a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (LRP), será necessária a abertura de duas matrículas, sucessoras da matrícula original da área total. LRP: “Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (...) II - a averbação: (...) 4) da mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;(...)”. Ao final deste procedimento, o auto de demarcação será averbado apenas na matrícula correspondente à área ocupada. Assim, será viabilizado o registro da usucapião administrativa após o decurso do prazo legal.”

Caso o proprietário não seja notificado nos endereços constantes no registro ou nos bancos de dados do poder público, a notificação será realizada por edital¹⁵⁵. Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação será averbada. Havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste. O poder público poderá alterar o auto, ou tomar outras medidas, de forma a afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes.

Na hipótese de impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto, o procedimento seguirá com relação à área não impugnada.

É dever do Oficial do Registro Imobiliário empreender esforços¹⁵⁶ para promover acordo entre o impugnante e o poder público¹⁵⁷. Na ausência de acordo, a demarcação será encerrada em relação à área impugnada.

¹⁵⁵ Segundo o Art. 68 da Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009: “Art. 68. Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social”. Esta é mais uma demonstração de participação do Oficial do Registro de Imóveis para cumprir sua missão social. Ele exercerá seu mister de forma gratuita, suportando pessoalmente o ônus. As despesas para a prática de atos do processo de regularização que não sejam praticados diretamente pelo Oficial, todavia, como a publicação de editais, deverão ser suportadas pelo Poder Público, através do ente empreendedor do processo de regularização.”

¹⁵⁶ “Art. 57. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. § 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística. § 2º Se o proprietário não for localizado nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, a notificação do proprietário será realizada por edital. § 3º São requisitos para a notificação por edital: I – resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado; II – publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e III – determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística. § 4º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística deverá ser averbada na matrícula da área a ser regularizada. § 5º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56. § 6º Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias. § 7º O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada. § 8º Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada. § 9º O oficial de registro de

A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deve iniciar a elaboração dos projetos de parcelamento¹⁵⁸, culminando com a emissão de títulos de legitimação de posse aos ocupantes¹⁵⁹ cadastrados. Tal título deve ser, preferencialmente, emitido em nome da mulher, e será registrado na matrícula do imóvel. São condições, para a legitimação da posse, que os beneficiados não sejam concessionários, foreiros ou proprietários¹⁶⁰ de outro imóvel urbano ou rural, não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente, e o lote ou fração ideal não seja superior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público. § 10. Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

¹⁵⁷ A participação do Oficial consiste na reunião das partes para esclarecimento a respeito das consequências de suas decisões. Ademais o Oficial deve, como operador do Direito Notarial e Registral, ramo jurídico-preventivo, empreender esforços para o sucesso do consenso, de forma que não haja maiores delongas no procedimento. Uma vez alcançado o acordo, o mesmo será reduzido a termo, assinado pelas partes, do qual constarão as medidas e confrontações da área a ser demarcada.

¹⁵⁸ Trata-se de fase prévia ao ato registral na matrícula da nova unidade. Tais projetos deverão ser realizados por profissionais custeados pelo Poder Público.

¹⁵⁹ Caio Mário da Silva Pereira destaca a distinção entre possuidor e detentor, segundo as teorias subjetiva e objetiva. Segundo ele, para a teoria subjetiva o corpus mais a affectio tenendi gera apenas detenção, e somente há conversão em posse quando adicionar-se o animus domini. Já para a teoria objetiva, o corpus com a affectio tenendi gera posse, que se torna mera detenção caso haja incidência legal. In: Instituições de Direito Civil. 11. ed. v. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 20-21.

¹⁶⁰ A comprovação da inexistência de outra propriedade, urbana ou rural, em nome do(s) beneficiário(s) não é de fácil constatação. Isto porque o sistema de Registro de Imóveis no Brasil é descentralizado, constituído por milhares de Serventias instaladas nas diversas Comarcas e Municípios brasileiros, cada qual com atribuição em sua Circunscrição. Com o registro imobiliário eletrônico, a ser implantado nos prazos estabelecidos na Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, o Governo Federal pretende centralizar as informações de registro de imóveis no Brasil. Todavia, por enquanto, a verificação de tal requisito para o reconhecimento da usucapião terá que ser realizada de forma mais simples, qual seja, através da apresentação da certidão negativa do Cartório Distribuidor de títulos Notariais e Registros Imobiliários, em conjunto com a declaração do interessado de que o mesmo não é proprietário de outro imóvel, urbano ou rural, em outra Circunscrição. Nas localidades nas quais não haja Cartório Distribuidor com tais atribuições, a certidão negativa de propriedade deverá ser emitida pelos próprios serviços de registro de imóveis da cidade.

Diferentemente de todas as demais formas existentes na legislação nacional, o legislador criou verdadeira forma de usucapião administrativa¹⁶¹ quando dispôs, no artigo 60 da Lei n.º 11.977/2009 que:

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, 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 propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art.183 da Constituição Federal.

Instituída no Brasil a usucapião administrativa, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, passa o oficial do registro de um papel de mero espectador ao de agente de fomento, de agente social instado a participar ativamente do processo de regularização fundiária.

Além da regularização fundiária de interesse social, a lei prevê também a regularização fundiária de interesse específico. Esta, diferentemente do anterior, depende da observância da legislação ambiental, além dos planos de viabilidade urbanística, como a infraestrutura e o sistema viário, entre outros.

O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser requerido ao registro de imóveis, acompanhado da certidão imobiliária, projeto de regularização fundiária aprovado, instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso, e, no caso de pessoas jurídicas¹⁶², certidões de seus atos constitutivos.

¹⁶¹ A expressão foi utilizada para representar forma de aquisição originária da propriedade, semelhante à declaração judicial de reconhecimento de usucapião, sendo, todavia, distinta da tradicional, já que seu procedimento é integralmente desenvolvido perante o Oficial do Registro Imobiliário.

¹⁶² Consta do artigo 50, II da Lei n.º 11.977/2009 que podem promover a regularização fundiária as cooperativas habitacionais, as associações de moradores, as fundações, as organizações sociais, as

O registro do parcelamento resultante do processo de regularização fundiária deverá importar na abertura de matrícula para toda área objeto de regularização, se não houver, e na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária.

As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações, devendo constar da matrícula as restrições administrativas, convencionais ou legais.

Nos termos do artigo 70 da Lei 11.977/2009, as matrículas oriundas de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social não poderão ser objeto de remembramento¹⁶³.

Em rápida análise da Lei n.º 11.977/2009, resta comprovado que a participação do Oficial do Registro de Imóveis é imprescindível à regularização fundiária, seja na condução do processo da usucapião administrativa, oriunda da regularização de posse em áreas de interesse social, seja na usucapião coletiva urbana, oriunda de processo judicial, nos termos da Lei n.º 10.257/2001.

Mas em que a nova legislação interessa ao registro da sentença da usucapião coletiva? Em tudo. O recente diploma de regularização fundiária positivou ideias que há muito vinham-se formando a respeito da integração das normas de registros públicos para abarcar, em seus assentos, o registro da sentença da usucapião coletiva.

Dentre as normas estabelecidas que podem auxiliar na conclusão do processo da usucapião coletiva, destacam-se as regras para o registro da regularização fundiária. Isto

organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

¹⁶³ A proibição do remembramento pretende impedir a especulação imobiliária em áreas de recente regularização. É uma tentativa do legislador de evitar o desvio de finalidade da norma de interesse social para o interesse meramente econômico.

porque, diferentemente do Estatuto da Cidade, a Lei n.º 11.977/2009 tem seção exclusiva¹⁶⁴, no capítulo III, dedicada às regras para o registro dos títulos expedidos no processo de legalização.

As referidas normas viabilizam verdadeira integração entre as disposições legais a respeito da regularização fundiária e a legislação registral. E possibilitam, por conseguinte, sua aplicação analógica por parte do oficial registrador quando do registro da sentença da usucapião coletiva.

Dentre as estipulações positivadas encontram-se a abertura de matrículas imobiliárias para a área objeto de regularização, se ainda não estiver matriculada, e para as áreas que compõem suas unidades; a determinação de registro da instituição e da convenção de condomínio; a abertura de matrícula para as áreas destinadas ao uso público, medida esta que em muito contribuirá, no caso da usucapião coletiva, para a identificação das futuras áreas públicas, em caso de posterior urbanização da região, entre outras.

Enfim, a nova legislação de regularização fundiária veio em boa hora, com vistas a estancar as críticas que declaravam a inviabilidade e, efetivamente, contribuir para o registro da sentença da usucapião coletiva.

¹⁶⁴ Capítulo III – Seção IV – Do Registro da Regularização Fundiária - “Art. 64. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser requerido ao registro de imóveis, nos termos da legislação em vigor e observadas as disposições previstas neste Capítulo. Art. 65. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser requerido ao registro de imóveis, acompanhado dos seguintes documentos: I – certidão atualizada da matrícula do imóvel; II – projeto de regularização fundiária aprovado; III – instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e IV – no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inciso II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária. Art. 66. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária deverá importar: I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; e II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária. Art. 67. As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais. Art. 68. Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.”

3. O DIREITO AO REGISTRO DA SENTENÇA DA USUCAPIÃO COLETIVA

3.1 A instrução da ação e a participação do Oficial do Registro de Imóveis

Segundo reza o artigo 12 da Lei n.º 10.257/2001, são partes legítimas para a propositura da ação usucapião especial urbana:

- I) o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;
- II) os possuidores, em estado de comosse;
- III) como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica¹⁶⁵, desde que explicitamente autorizada pelos representados¹⁶⁶.

Em caso de propositura da ação de usucapião coletiva pela associação de moradores, é obrigatória a identificação clara dos possuidores, que deve ser efetuada por unidade familiar, ou seja, cada família deverá ter um representante, que, juntamente com o seu cônjuge, deverá constar na inicial como possuidor.

¹⁶⁵ Regularmente constituída é aquela Associação cujos atos constitutivos estejam previamente registrados no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Circunscrição competente, nos termos dos artigos 44 e 45 do Código Civil e na forma dos artigos 114 e seguintes da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

¹⁶⁶ A autorização explícita dos representados pode ser comprovada através da Ata da Assembleia que deliberou a respeito do tema, com a aprovação final no sentido de determinar a instauração da Ação de Usucapião, devendo esta Ata, redigida e devidamente assinada pelo presidente e pelo secretário da Assembleia, e acompanhada da lista de presença, ser encaminhada ao RCPJ com vistas ao competente registro público.

Vale a lição de Leonardo Greco¹⁶⁷,

No silêncio da lei, quanto à extensão da legitimidade prevista no inciso III, parece-me que ela é perfeitamente aplicável à ação individual, ressalvando-se que essa legitimidade há de ser excepcional. Em princípio, cada possuidor é livre de buscar ou não em juízo o reconhecimento formal da aquisição da propriedade pela usucapião. Ninguém pode ser obrigado a obter em juízo algum direito sem a sua vontade. Entretanto, nas comunidades carentes, com frequência os moradores se sentem constrangidos de reivindicar junto ao Estado os seus direitos, temerosos de que venham a sofrer represálias na sua esfera privada, por parte de pessoas que criminosamente controlam a vida dessas comunidades. Nesses casos, e em outros semelhantes, impossibilitado de exercer autonomamente o seu direito de ingressar em juízo ou de encarregar alguém de fazê-lo, não pode o morador ficar privado do acesso à tutela jurisdicional do seu direito à aquisição da propriedade pela usucapião, necessitando do apoio de um grupo intermediário, no caso a associação de moradores, que esteja “explicitamente autorizada” a representá-lo.

Entendo que essa autorização explícita é uma verdadeira substituição processual, e não representação, como pensam alguns, porque não se trata de mandato individual expresso para uma causa determinada, mas de representação política que será aferida com base na prova das circunstâncias que antecederam a propositura da ação pela associação, que evidencie que o possuidor ou o conjunto de possuidores demonstrou adesão à atuação da associação em seu benefício, que esta o(s) informou do intuito de reivindicar judicialmente em seu benefício a usucapião do imóvel e que não houve qualquer circunstância que pudesse gerar dúvida fundada sobre a sua representatividade, que será aferida pelo juiz no caso concreto. (GRECO, apud GOMES, 2009)

Com relação à legitimidade passiva, haverá a necessidade de se formar um litisconsórcio passivo necessário¹⁶⁸, assim constituído:

¹⁶⁷ GRECO, Leonardo. A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade. p. 6 (manuscrito do autor). In: GOMES, Rosângela Maria de Azevedo (Coorden.) Usucapião Coletiva: questões controvertidas. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.[a ser publicado]

¹⁶⁸ Código de Processo Civil: CAPÍTULO VII - DA AÇÃO DE USUCAPIÃO DE TERRAS PARTICULARES – “Art. 941. Compete a ação de usucapião ao possuidor para que se Ihe declare, nos termos da lei, o domínio do imóvel ou a servidão predial. Art. 942. O autor, expondo na petição inicial o fundamento do pedido e juntando planta do imóvel, requererá a citação daquele em cujo nome estiver registrado o imóvel usucapiendo, bem como dos confinantes e, por edital, dos réus em lugar incerto e dos eventuais interessados, observado quanto ao prazo o disposto no inciso IV do art. 232. [\(Redação dada pela Lei nº 8.951, de 13.12.1994\)](#). Art. 943. Serão intimados por via postal, para que manifestem interesse na causa, os representantes da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. [\(Redação dada pela Lei nº 8.951, de 13.12.1994\)](#). Art. 944. Intervirá obrigatoriamente em todos os atos do processo o Ministério Público.

- 1) titulares do domínio, ou seja, as pessoas (físicas ou jurídicas, desde que privadas) que sejam proprietárias do terreno ou área sobre a qual recairá a declaração de usucapião;
- 2) proprietários dos imóveis confrontantes;
- 3) eventuais possuidores ao tempo do ajuizamento da ação que não figurarem no polo ativo da demanda;
- 4) terceiros, que serão citados por edital, para conferir eficácia erga omnes à coisa julgada;
- 5) fazendas federal, estadual e municipal;
- 6) Ministério Público¹⁶⁹ para intervir no feito como custos legis.

Cabem todas as provas em direito admitidas, com especial atenção para as provas testemunhal, documental e pericial. Será a perícia¹⁷⁰ valiosa para conferir a exata configuração à gleba, bem como proporcionar ao juiz correta visão dos confrontantes e de eventuais possuidores que não figurem no polo ativo da demanda. A prova, no caso, conforme

Art. 945. A sentença, que julgar procedente a ação, será transcrita, mediante mandado, no registro de imóveis, satisfeitas as obrigações fiscais.”

¹⁶⁹ Estatuto da Cidade: “Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana: (...) § 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.”

¹⁷⁰ Aqui se defende um sentido amplo para a expressão perícia. Isto porque será valiosa a participação do profissional técnico, inscrito no CREA, e do profissional da área registral. A participação conjunta dos referidos profissionais fornecerá ao Juízo a correta dimensão física da área, bem como sua correspondente indicação documental. Com relação aos profissionais técnicos, vale destacar a Lei n.º 5.194, de 24 de dezembro de 1966, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências: “Art. 7.º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em: [...] b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; [...]”

o entendimento expresso no tópico referente ao requisito da posse, deve incidir sobre a posse ou ocupação (ininterrupta e pacífica) total da área por prazo de, no mínimo¹⁷¹, cinco anos¹⁷².

É importante, durante todo o processo, evitar interpretações que inviabilizem a concretização do objetivo principal. Neste sentido, afirma Francisco Loureiro¹⁷³:

Vê-se, portanto, que o Estatuto da Cidade, por meio do usucapião coletivo, veio corrigir curiosa distorção jurídica criada pelo art. 183 da Constituição Federal. O possuidor de uma habitação precária – em uma favela, por exemplo – tem, sem dúvida, o direito subjetivo material de obter a declaração de propriedade do espaço que ocupa por usucapião, desde que cumpra os requisitos exigidos pelo legislador, mas encontrava obstáculos à concreção desse direito. Sempre houve dificuldades em descrever o imóvel, amarrá-lo a pontos geodésicos e a prédios vizinhos, estabelecer frente para a via pública, marcar com precisão e segurança a área ocupada. Por isso, o direito subjetivo ao usucapião se esvaía em dificuldades operacionais de materializar o domínio em determinado espaço geográfico.

O usucapião coletivo tem a função de permitir a superação desses obstáculos, possibilitando, a um só tempo, a regularização fundiária e a conformação urbanística da gleba. (LOUREIRO, 2004, p. 98)

Não se trata, assim, de provar a posse de cada particular de forma individual ou particularizada, o que tornaria o processo moroso e complexo. A única alternativa, nessa

¹⁷¹ Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001: “Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.”

¹⁷² Vale lembrar que a acessão é expressamente prevista em lei. Dispõe o artigo 10.º do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que trata da usucapião coletiva, em seu § 1º que “O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.” Segundo José dos Santos Carvalho Filho, “[...] a continuação da posse não depende apenas da relação sucessória. Significa que um possuidor pode até mesmo alienar seu direito de posse para que o adquirente prossiga na contagem do prazo quinquenal. No caso, não se trata apenas de sucessão causa mortis, mas também a que se processa inter vivos.” In: Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro. 2. ed. Lumen Juris, 2006, p.131.

¹⁷³ Loureiro, Francisco. Usucapião Coletivo e Habitação Popular.. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 98.

mesma hipótese, é se comprovar a posse coletiva da área total, o que pode ser feito, por exemplo, pela existência, na área pleiteada pela comunidade, de atividades públicas durante esse prazo¹⁷⁴, tais como terraplanagem, instalação de rede elétrica e de esgoto sanitário, construção de escolas, postos de saúde e mercados.

Segundo o artigo 14 do Estatuto da Cidade, na ação judicial de usucapião especial urbana, o rito processual a ser observado é o sumário. Trata-se de uma inovação legislativa que não se mostrou muito feliz. O rito sumário apresenta-se como incompatível com a ação de usucapião, uma vez que este requer, para a realização da audiência preliminar, a efetiva citação¹⁷⁵ de todos os que figuram no polo passivo, o que pode trazer transtornos em se tratando de usucapião.

Para solucionar esse problema, o juiz pode converter o rito sumário em ordinário¹⁷⁶, ou adotar o rito especial previsto nos artigos 941 a 945¹⁷⁷ do Código de Processo Civil,

¹⁷⁴ Tais atividades públicas são sempre devidamente documentadas, nos termos da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

¹⁷⁵ Código de Processo Civil - Capítulo III - [Do Procedimento Sumário](#): “Art. 277 - O juiz designará a audiência de conciliação a ser realizada no prazo de trinta dias, citando-se o réu com a antecedência mínima de dez dias e sob a advertência prevista no § 2º deste artigo, determinando o comparecimento das partes. Sendo ré a Fazenda Pública, os prazos contar-se-ão em dobro. § 1º - A conciliação será reduzida a termo e homologada por sentença, podendo o juiz ser auxiliado por conciliador. § 2º - Deixando injustificadamente o réu de comparecer à audiência, reputar-se-ão verdadeiros os fatos alegados na petição inicial (Art. 319), salvo se o contrário resultar da prova dos autos, proferindo o juiz, desde logo, a sentença. § 3º - As partes comparecerão pessoalmente à audiência, podendo fazer-se representar por preposto com poderes para transigir.[...]”

¹⁷⁶ Código de Processo Civil - Capítulo III - [Do Procedimento Sumário](#) – “Art. 277 [...] § 4º - O juiz, na audiência, decidirá de plano a impugnação ao valor da causa ou a controvérsia sobre a natureza da demanda, determinando, se for o caso, a conversão do procedimento sumário em ordinário. § 5º - A conversão também ocorrerá quando houver necessidade de prova técnica de complexidade.”

¹⁷⁷ Código de Processo Civil: CAPÍTULO VII - DA AÇÃO DE USUCAPIÃO DE TERRAS PARTICULARES – “Art. 941. Compete a ação de usucapião ao possuidor para que se lhe declare, nos termos da lei, o domínio do imóvel ou a servidão predial. Art. 942. O autor, expondo na petição inicial o fundamento do pedido e juntando planta do imóvel, requererá a citação daquele em cujo nome estiver registrado o imóvel usucapiendo, bem como dos confinantes e, por edital, dos réus em lugar incerto e dos eventuais interessados, observado quanto ao prazo o disposto no inciso IV do art. 232. [\(Redação dada pela Lei n.º 8.951, de 13.12.1994\)](#). Art. 943. Serão intimados por via postal, para que manifestem interesse na causa, os representantes da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. [\(Redação dada pela Lei n.º 8.951, de](#)

também para os casos de usucapião especial urbana, seja individual ou coletiva. Isto porque, se houve falha do legislador em prever o procedimento correto, deve-se buscar o que já existe e é específico para esse tipo de ação, qual seja, o procedimento especial previsto para as ações de usucapião no referido Código.

No mesmo sentido, Leonardo Greco¹⁷⁸ sustenta:

Certamente pensando em dar mais celeridade ao desfecho da ação de usucapião urbana, o artigo 14 da Lei 10.257/2001, lhe atribuiu o rito sumário, dos artigos 275 a 281 do Código de Processo Civil. A escolha não foi feliz, mesmo porque infeliz é o próprio rito mencionado, que antecipa a explicitação da proposição de provas testemunhal e pericial sem que o autor conheça a contestação do réu, retarda o oferecimento da contestação desnecessariamente, não define o procedimento se o juiz não estiver em condições de sanear o processo ao término da audiência de conciliação, adota um conceito extravagante de revelia, como principais defeitos. É de se ressaltar que, permitindo o §5º do art. 277 que, em face da complexidade da prova técnica, o juiz converta o procedimento sumário em ordinário, parece assente que o autor poderá originalmente adotar esse procedimento mais amplo, salvo se o réu conseguir demonstrar que essa opção acarretou algum grave prejuízo ao exercício de sua defesa, o que é de probabilidade absolutamente remota. (GRECO, apud GOMES, 2009)

Quanto à alegação de usucapião especial em contestação, vale lembrar que, com base na súmula 237¹⁷⁹ do Supremo Tribunal Federal, já era pacífica a possibilidade de se avocar a usucapião como matéria de defesa em contestação. Ou seja, em havendo ações possessória ou petitoria, o réu, na contestação, poderia arguir, como matéria de defesa, a usucapião. Contudo, a sentença de improcedência, embora reconhecesse a consumação da prescrição aquisitiva, não era hábil para ensejar o registro da aquisição.

[13.12.1994](#)). Art. 944. Intervirá obrigatoriamente em todos os atos do processo o Ministério Público. Art. 945. A sentença, que julgar procedente a ação, será transcrita, mediante mandado, no registro de imóveis, satisfeitas as obrigações fiscais.”

¹⁷⁸ GRECO, Leonardo. A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade. p. 8 (manuscrito do autor). In: GOMES, Rosângela Maria de Azevedo (Coorden.) Usucapião Coletiva: questões controvertidas. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.[a ser publicado]

¹⁷⁹ Súmula 237 do Supremo Tribunal Federal: O usucapião pode ser arguído em defesa.

Assim, o réu, apesar da sentença que declarasse a aquisição do domínio de um imóvel pela via da usucapião, deveria, para poder efetuar sua transcrição no registro imobiliário, ajuizar a ação especial de usucapião.

Pois bem, o artigo 13¹⁸⁰ do Estatuto da Cidade reconheceu a possibilidade de se alegar a usucapião especial urbana como matéria de defesa e, além disso, previu a possibilidade de a própria sentença que tiver reconhecido a usucapião servir como título para a transcrição do imóvel.

Esta última possibilidade – a sentença que tiver reconhecido a usucapião como matéria de defesa servir como título de transcrição de domínio – é inaplicável¹⁸¹, na prática, por dois motivos: primeiro, pela possibilidade de não se obter, no caso concreto, a descrição da área usucapienda; segundo, pela hipótese de, na ação possessória ou petitória em que tenha havido a alegação de usucapião como exceção, não ter havido a participação das fazendas da união, estadual ou municipal, bem como do Ministério Público como fiscal da lei.

Assim, é imprescindível que, em havendo exceção de usucapião em demanda petitória ou possessória, o juiz determine a integração à lide desses litisconsortes necessários, permitindo que esses sujeitos participem da demanda e que haja a competente instrução do processo, com a completa descrição da área, para que, sendo acolhida a exceção, seja a sentença considerada título hábil a ser inserido no Registro Imobiliário em favor do excipiente.

É preciso entender e diferenciar determinados atores no processo de usucapião coletiva, o que vai influir na problemática geral do processo. Trata-se aqui de referência aos proprietários do imóvel, aos confrontantes e ao interesse de terceiros.

¹⁸⁰ Estatuto da Cidade: “Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.”

¹⁸¹ Inaplicável porque o título oriundo da contestação não contaria os requisitos mínimos para o assento da sentença no registro de imóveis, conforme será demonstrado.

No processo de usucapião coletiva, como já se afirmou, a ação deve ser proposta em face do proprietário da área usucapienda e dos proprietários dos terrenos confinantes, à semelhança do que acontece com a usucapião individual. Tal providência deve ser tomada de forma atenta e cautelosa, já que a não observância ou a omissão parcial de qualquer nome implicará invalidação, o que poderá comprometer o resultado do processo.

Com relação à natureza da sentença, é importante observar uma característica peculiar: segundo prevê o parágrafo terceiro do artigo 10.º do Estatuto da Cidade, “na sentença o juiz atribuirá igual fração ideal do terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas”. Dessa forma, a sentença tem natureza mista: tanto é declaratória como constitutiva. Declaratória¹⁸², porque reconhece a existência de usucapião coletiva, atribuindo a cada possuidor, em regra, igual fração ideal do terreno, independentemente da dimensão da área que esse possuidor ocupe, salvo se existir acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas, caso em que o juiz deverá observá-lo na própria sentença. Constitutiva¹⁸³, porque na sentença o juiz constitui o condomínio entre os copossuidores.¹⁸⁴

¹⁸² Código Civil: “Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.”

¹⁸³ Código Civil: “Art. 1.332. Institui-se o condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis, devendo constar daquele ato, além do disposto em lei especial: I - a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns; II - a determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns; III - o fim a que as unidades se destinam. Art. 1.333. A convenção que constitui o condomínio edilício deve ser subscrita pelos titulares de, no mínimo, dois terços das frações ideais e torna-se, desde logo, obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção.”

¹⁸⁴ Com relação à especificação de outros instrumentos, como a delimitação de áreas públicas, a Lei n.º 10.257/2001 quedou-se silente. Já a Lei n.º 11.977/2009, que corresponde à conversão da Medida Provisória n.º 459 e que, dentre outras providências, criou a usucapião administrativa, através do

Já para Leonardo Greco¹⁸⁵,

A ação de usucapião urbana é uma ação real imobiliária que visa a um provimento jurisdicional de natureza preponderantemente declaratória. É ação real imobiliária porque tem por fundamento o direito de propriedade sobre imóvel urbano. O provimento jurisdicional almejado é a declaração da aquisição da propriedade pelo decurso do tempo e pelo preenchimento dos demais pressupostos de direito material exigidos pela lei. Tanto na modalidade individual quanto na coletiva, a sentença de procedência terá como efeito secundário o registro da aquisição da propriedade. Na usucapião, o registro não transmite a propriedade, mas é necessário para dar publicidade à sua aquisição, tendo em vista que se trata de um direito absoluto. Por isso, embora mencionado apenas no dispositivo que trata da usucapião coletiva (art. 10, §2º), esse efeito se aplica também à forma individual. (GRECO, apud GOMES, 2009)

Em determinados casos, diante da complexidade da demanda, principalmente quando estiverem em litígio centenas ou milhares de famílias ocupantes de uma determinada área, é perfeitamente defensável que o juiz dê prioridade à decretação por sentença de usucapião da área considerada como um todo, deixando para um segundo momento a simples homologação do acordo da divisão das frações diferenciadas. Isso para que se possibilite ofertar uma tutela jurisdicional rápida, eficiente e com pacificação social.

O artigo 11 do Estatuto da Cidade dispõe que, na pendência de ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo. Não é feliz o dispositivo, pois pode ensejar abuso de direito, impedindo, por tempo indeterminado, a retomada da área pelo

decurso de prazo contado da averbação do auto de demarcação urbanística na matrícula do imóvel, tratou da questão no artigo 67, determinando a abertura de ofício, pelo Oficial do Registro de Imóveis, das matrículas das áreas destinadas a uso público, que devem estar delimitadas no auto de demarcação.

¹⁸⁵ GRECO, Leonardo. A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade. p. 4 (manuscrito do autor). In: GOMES, Rosângela Maria de Azevedo (Coord.) Usucapião Coletiva: questões controvertidas. Rio de Janeiro: Atlas, 2009 [a ser publicado].

proprietário. Melhor seria que o legislador tivesse atribuído ao juiz a faculdade de suspender ou não um dos feitos, quando houvesse risco de sentenças contraditórias.

Em se tratando de usucapião coletiva, a hipossuficiência econômica da comunidade ou grupo de pessoas já é pressuposto do próprio direito alegado, permitindo o acesso delas ao benefício da assistência judiciária gratuita, bem como ao registro, também gratuito, da respectiva sentença usucapienda¹⁸⁶.

Uma vez analisado, em síntese, o processo da usucapião coletiva, passa-se a uma questão polêmica: a dificuldade de tornar prática e efetiva a declaração de usucapião coletiva.

O Brasil possui uma legislação registral das mais elogiadas, bem como um sistema registral bem estruturado, de acordo com a Constituição Federal de 1988, que contribuem para a eficiência dos serviços. Porém, não foi em todas as partes do País que o serviço judicial acompanhou a evolução do extrajudicial¹⁸⁷. Em muitos casos o processo de usucapião coletiva tramita perante excelentes e competentes magistrados, porém nem sempre com a estrutura e auxílio técnico-pericial compatíveis. Tal situação acarreta, muitas vezes, que a ação se desenvolva sem os requisitos registrais mínimos, segundo os princípios do direito registral imobiliário.

O caso mais comum é a não coincidência da área a ser usucapida, constante do processo judicial, com a área matriculada ou transcrita, constante no serviço extrajudicial. Tal situação é a causadora, na maioria dos casos, da não efetividade da sentença, já que ela não terá assento do fôlio real. Por exemplo, se a área matriculada conta com 15.000m² (quinze mil metros quadrados), dos quais apenas 5.000m² (cinco mil metros quadrados) estão sendo usucapidos, deve-se providenciar primeiramente o desmembramento da área, segundo os trâmites da lei municipal, para em seguida encaminhar a certidão de desmembramento

¹⁸⁶ § 2.º do artigo 12, da Lei n.º 10.257/2001.

¹⁸⁷ O artigo 236 da Constituição Federal designou o Serviço Extrajudicial como “Serviços Notariais e de Registro”.

expedida pelo município ao Oficial do Registro Imobiliário. Este, por sua vez, procederá à averbação do desmembramento com a abertura de novas matrículas: uma com a área de 10.000m² (dez mil metros quadrados) e outra, com a área de 5.000m² (cinco mil metros quadrados). A certidão da matrícula referente a esta última área deverá ser encaminhada para os autos, com vistas ao regular prosseguimento do processo. Ocorre que este é apenas um exemplo de muitas outras questões preliminares que impedem o regular procedimento do processo. No entanto, muitos dos pedidos de usucapião coletiva, atualmente em trâmite perante diversos juízos do País, pecam por não terem sido corretamente instruídos no que tange à seara registral.

Infelizmente, a Lei não previu a participação obrigatória do Oficial do Registro Imobiliário na ação de usucapião coletiva¹⁸⁸. Tal participação seria de grande valia, já que evitaria diversas tentativas frustradas de registro de sentenças de usucapião coletiva, desagradando a massa carente que sonha com a regularização de suas terras e, por fim, desmoralizando o próprio juízo expedidor da ordem.

Tal situação, porém, pode ser evitada. Basta que o magistrado solicite auxílio e manifestação do competente Oficial do Registro Imobiliário¹⁸⁹ a cuja circunscrição pertença a área a ser usucapida para que este declare, nos autos, a viabilidade registral do ato, bem como o que pode ser feito, ainda no trâmite do processo, para enquadrar a ação nos limites e formas da Lei de Registros Públicos.

¹⁸⁸ Situação diametralmente oposta àquela determinada pela Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009. Nesta, o Oficial do Registro Imobiliário ocupa papel central no desenvolvimento da regularização fundiária que ensejará a usucapião administrativa, devendo, inclusive, atuar como intermediador entre o poder público e as partes envolvidas, nos termos do parágrafo 9.º do artigo 57.

¹⁸⁹ Segundo o artigo 12 da Lei Federal n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, os Oficiais de Registro de Imóveis devem atuar no limite de suas circunscrições geográficas.

A participação do Oficial do Registro de Imóveis¹⁹⁰ ajudaria a identificar as dificuldades a serem enfrentadas, no âmbito registral, pela sentença da usucapião coletiva. Isto porque ninguém melhor do que o Oficial do Registro de Imóveis, acostumado a analisar os mais diversos tipos de contratos, documentos, sentenças, entre outros, para afirmar se um título encontrará guarida no Direito Registral.

É importante salientar que o Oficial de RI, profissional extremamente qualificado¹⁹¹, pode emitir o melhor parecer a respeito de determinado processo, que visa, ao final, atingir o patamar de proteção jurídica do Direito Registral.

Isto posto, e principalmente levando em consideração o clamor social pela regularização fundiária em grandes extensões de terras localizadas em áreas urbanas, releva a necessidade de se observar que não será de grande valia determinada sentença de usucapião que não possa ser levada a registro.

Destaque-se, ainda, que a análise prévia do Oficial, longe de constituir-se em obstáculo ao pleito, torna-o possível, já que, em sua análise deverá ele tecer comentários e preparar relatórios que fundamentem a viabilidade, do ponto de vista documental, de determinada ação, que antes pareceria difícil, complicada e inviável.

Tornar viável significa fazer com que os princípios registrais sejam observados na feitura da ação. A observância de tais princípios, além de se traduzir em respeito às leis vigentes, garante a certeza e a segurança jurídica do sistema registral. O registro da sentença é o objetivo a ser alcançado na usucapião coletiva. E ele depende de um sistema estável e

¹⁹⁰ A participação do Oficial do Registro de Imóveis pode ser iniciada a partir de convite realizado pelo autor ou por solicitação do Magistrado a quem for distribuído o processo de usucapião.

¹⁹¹ A Resolução n.º 81, de 09 de junho de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro determinando, nos termos da Lei n.º 8.935/1994, que a Comissão Examinadora seja composta por membros do Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia, além de Registradores e de Tabeliães.

seguro para a manutenção e certeza jurídica de seus dados. Daí a essencialidade do respeito às regras e princípios registrais.

Deve ficar claro que as dificuldades não são poucas. Todavia, com a análise dos autos e a orientação do Oficial, os impedimentos serão superados e o processo terá o seu regular seguimento. Até porque a propriedade funcionalizou-se e é preciso dar uma interpretação constitucional à Lei n.º 6.015/1973. Faz-se mister romper os laços que o sistema possuía com a interpretação da propriedade do ponto de vista liberal e passar à interpretação funcionalizada, desde que observados os princípios formadores da seara registral imobiliária.

3.1.1 Os princípios registrais na ação de usucapião coletiva

Em sua tarefa de participar da ação judicial que busca a usucapião coletiva, o Oficial deverá emitir parecer a respeito da plausibilidade registral da usucapião que se pretende declarar, com base nos princípios¹⁹² do Registro de Imóveis.

É de bom alvitre que o registrador inicie sua análise pelo princípio da Disponibilidade. Por esse princípio, ninguém pode transferir mais do que tem. Assim, se o que se pretende é usucapir uma extensão de terras de, por exemplo, 10.000m² (dez mil metros quadrados), e o réu apontado possui matriculado em seu nome apenas 8.500m² (oito mil e quinhentos metros quadrados), já se apresenta aí o primeiro problema: não está ocorrendo identificação entre a área que se busca usucapir e a propriedade do réu. Isso significa dizer que será necessário

¹⁹² “O exame dos títulos protocolados para registro e averbação é dever funcional do registrador imobiliário, que deve cumpri-lo em vista da legislação registrária e demais leis afins. É tida como uma atividade jurisdicional do registrador, cujo dever é aplicar o direito vigente face aos princípios registrais, principalmente o da legalidade. Nessa atividade jurisdicional, deve o registrador analisar o título em vários aspectos, aplicando-lhe o direito cabível, negando o registro se aquele estiver desconforme com o direito.”.In: PASSOS, Tatiana. Registro de Imóveis para profissionais do Direito. Campinas: Russell, 2005. p.71.

buscar identificar o(s) proprietário(s) dos 1.500m² (mil e quinhentos metros quadrados) restantes, para que este(s) venha(m) integrar também o polo passivo da ação.

Também é manifestação do princípio da disponibilidade¹⁹³ a ideia segundo a qual, para um bem ser alienado, ou melhor, posto em mercado para alienação, deverá estar devidamente registrado em nome de quem pretende vendê-lo¹⁹⁴. Esta segunda vertente é importante, a título de curiosidade, no caso em questão, não para a análise prévia do Oficial Registral, mas para os futuros adquirentes, em caso de sucesso no processo de usucapião. Isto porque tal princípio é o que obriga, nos casos nos quais o registro tem apenas efeitos declaratórios, como nas sucessões causa mortis ou usucapião¹⁹⁵, que o título aquisitivo seja registrado, para viabilizar a futura alienação a terceiros.

¹⁹³ Decreto n.º 18.542, de 24 de dezembro de 1928, que regulamentou o Decreto Legislativo n.º 4.827, de 7 de fevereiro de 1924: “Art. 230. Serão transcriptos no livro 3, para valerem contra terceiros e permittirem a disponibilidade dos immoveis, as sentenças declaratorias da posse por 30 annos, sem interrupção nem opposição e que servirem de titulo ao adquirente por usucapião. (Cod. Civ., art. 550.). Art. 231. Serão transcriptos no livro 3 os formaes de partilha em inventarios, consequentes a sentença e desquite e nulidade ou annullação de casamento, em relação aos immoveis nelles comprehendidos para valerem contra terceiros e permittirem a disponibilidade, com as mesmas indicações. (Cod. Civ., art. 267 e lei n. 4.827 cit., art. 4º, b, I.). Art. 232. Serão sujeitos á transcripção no livro 3 e em qualquer tempo, simplesmente para permittirem a disponibilidade dos immoveis, ou julgados pelos quaes, nas acções de divisão, demarcação e partilha. se puzer termo á indivisão. (Cod. Civ., arts. 532, 533 e 1.572.). Art. 233. Tambem serão transcriptos para o mesmo fim e no livro 3. os actos de entrega de legados de immoveis e as sentenças de adjudicação em inventario, quando não houver partilha. [...]”

¹⁹⁴ Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos): “Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o official exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.”

¹⁹⁵ Segundo Caramuru Afonso Francisco, “Dir-se-á que a sentença exarada na ação de usucapião é meramente declaratória, que é o tempo que constitui o direito de propriedade e, portanto, se nem mesmo a sentença tem o condão de gerar o domínio, muito menos o teria seu registro na serventia de imóveis. Entretanto, sem referido registro, o usucapião não terá senão o papel de uma exceção material, será apenas uma prescrição aquisitiva, um obstáculo ao exercício do domínio pelo antigo proprietário, que, se perdeu o direito de reaver o bem possuído por outrem, pode ainda dele dispor, validamente, enquanto domínio. Já o usucapiente, de modo algum, poderá exercer tal direito de disposição, pois o que tem é uma posse, qualificada, sim, como já ensinava Savigny, muito próxima ao domínio, mas ainda uma posse, jamais um domínio. E por quê? Precisamente, porque não houve a necessária declaração judicial que cria o título hábil ao ingresso ao registro. A ação de usucapião, mais do que uma ação declaratória de domínio, é o meio pelo qual o legislador faz com que o decurso da prescrição aquisitiva se torne um título hábil para o ingresso no registro imobiliário e, aí, sim, crie para o usucapiente domínio sobre um bem imóvel.”. In: *Do Registro de Imóveis e seu cancelamento*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999. p. 166.

Ainda na análise do princípio da disponibilidade, verifica-se também a necessidade da identificação qualitativa do imóvel. Isso significa dizer que, se há a intenção de usucapir uma área de 8.000m² (oito mil metros quadrados), mas o indivíduo que figura no polo passivo é, segundo informações constantes no Registro de Imóveis, apenas o usufrutuário do bem, mostra-se evidente que tal processo, em nome do princípio da disponibilidade, não terá sucesso na empreitada de fazer a sentença alcançar o registro imobiliário, a não ser que se corrija o polo passivo, para fazer constar, também, o nu-proprietário.

O princípio da publicidade, segundo o qual o registro torna manifesto os direitos reais sobre imóveis e os atos ou fatos que possam afetar o seu livre exercício, será observado no próprio processo que se desenvolve. Isto porque a publicidade já é contemplada no direito processual. No entanto, será de grande valia e, principalmente, resguardará os terceiros de prejuízos, se for cumprido o disposto no item 21, inciso I, do artigo 167 da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973): é essencial que, tão logo iniciado o processo, seja encaminhado para registro, na matrícula do imóvel, mandado do juízo comunicando a citação da referida ação real reipersecutória¹⁹⁶.

O princípio da instância é aquele segundo o qual o registrador não pode agir por iniciativa própria, e sim por meio de declaração de vontade a ele dirigida. Assim, toda a sustentação aqui feita de que deve o registrador participar do processo, apesar da omissão legislativa, está alicerçada na hipótese de sua participação ser provocada por requerimento das partes ou por solicitação do juízo¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos): “Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. I - o registro: [...] 21) das citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis; [...]”

¹⁹⁷ Diferentemente do que ocorre no procedimento da Lei n.º 11.977/2009, na qual o registrador tem intensa participação no processo de regularização das terras.

O princípio da especialidade, consubstanciado no artigo 225¹⁹⁸ da Lei n.º 6.015/1973, reza a necessidade da identificação descritiva do imóvel que está sendo usucapido. Assim, a descrição exata do imóvel, constante da matrícula, deve ser observada na petição inicial. No entanto, se tal descrição não puder ser coincidente, por omissão ou erro no registro, é importante realizar-se prévia retificação da descrição do imóvel na matrícula, o que pode ser facilitado pelos instrumentos previstos no artigo 213¹⁹⁹ da LRP, com a redação dada pela Lei

¹⁹⁸ “Art. 225 - Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário. § 1º As mesmas minúcias, com relação à caracterização do imóvel, devem constar dos instrumentos particulares apresentados em cartório para registro. § 2º Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior. § 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.”

¹⁹⁹ “Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação: I - de ofício ou a requerimento do interessado nos casos de: a) omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título; b) indicação ou atualização de confrontação; c) alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial; d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georeferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais; e) alteração ou inserção que resulte de mero cálculo matemático feito a partir das medidas perimetrais constantes do registro; f) reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação; g) inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes, comprovada por documentos oficiais, ou mediante despacho judicial quando houver necessidade de produção de outras provas; II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes. § 1º Uma vez atendidos os requisitos de que trata o caput do art. 225, o oficial averbará a retificação. § 2º Se a planta não contiver a assinatura de algum confrontante, este será notificado pelo Oficial de Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, para se manifestar em quinze dias, promovendo-se a notificação pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la [...]”

n.º 10.931/2004²⁰⁰. O artigo 226 possui regra específica para o registro da usucapião, estipulando que as informações necessárias à abertura da matrícula deverão constar do mandamento judicial²⁰¹.

O princípio da territorialidade, previsto no artigo 12 da Lei n.º 8.935/1994, contém em seu cerne a observância compulsória, por parte do registrador, de sua área geográfica de atuação. Para um processo de usucapião coletiva devemos entender este princípio sob dois aspectos: o primeiro, de que todas as petições, mandados e ofícios, bem como a sentença, ao final, relativos aos imóveis de determinada área deverão ser encaminhados ao Oficial da Circunscrição com atribuição sobre aquela área; o segundo aspecto é o de que, para a análise prévia do processo, conforme se discorre no presente capítulo a respeito da participação do Oficial de Registro de Imóveis no processo de usucapião coletiva, mostra-se imprescindível que tal participação seja efetivamente exercida pelo Oficial da área à qual pertença o imóvel que está sendo objeto da usucapião, tanto por uma questão de ética profissional quanto por facilidade de acesso aos assentos registraes do referido bem.

A legalidade é observada, já que o Oficial, por ser delegado do Estado, está subordinado a observar e fazer observar as regras impostas pelo legislador. Assim também o é em relação aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

²⁰⁰ A Lei n.º 10.931, de 02 de agosto de 2004, alterou, dentre outros, dispositivos da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, facilitando os procedimentos de retificação de dados perante o Registro de Imóveis.

²⁰¹ Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973: “Art. 226 - Tratando-se de usucapião, os requisitos da matrícula devem constar do mandado judicial”.

Já o princípio da continuidade, introduzido no Brasil pelo Decreto n.º 18.542/1928²⁰², e constante da atual Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, em seu artigo 195²⁰³, é a vigia mestra do sistema registral pátrio. Ele impede que um ato registral seja realizado sem a observância do antecedente. Assim, se o indivíduo A, que consta no Registro de Imóveis como proprietário, alienou o imóvel para B, e B para C, este último só conseguirá registrar seu título caso seja registrado o título de B. Isto forma um encadeamento de titularidade, que possibilita a cada registro apoiar-se no anterior, dando segurança jurídica ao sistema. A análise prévia do Oficial, para o caso da usucapião, vai-se concentrar na verificação da existência de registro do imóvel a ser usucapido em nome do réu apontado na inicial.

O princípio basilar da Fé Pública está embasado no artigo 1.º da Lei n.º 8.935/1994, segundo o qual os atos registrais devem assegurar autenticidade, advinda da delegação do poder público à pessoa investida no cargo. Disso resulta o fato de os atos registrais produzirem prova plena nos processos judiciais²⁰⁴.

²⁰² Decreto n.º 18.542, de 24 de dezembro de 1928, que regulamentou o Decreto Legislativo n.º 4.827, de 7 de fevereiro de 1924: “Art. 234. Em qualquer caso não se poderá fazer transcrição ou inscrição sem prévio registro do título anterior, salvo se este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito então vigente de modo a assegurar a continuidade do registro de cada predio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou onerações dependentes assim, da transcrição anterior.[...]”

²⁰³ Lei de Registros Públicos: “Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.”

²⁰⁴ Código de Processo Civil: “Art. 364 - O documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião, ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença. Art. 365 - Fazem a mesma prova que os originais: I - as certidões textuais de qualquer peça dos autos, do protocolo das audiências, ou de outro livro a cargo do escrivão, sendo extraídas por ele ou sob sua vigilância e por ele subscritas; II - os traslados e as certidões extraídas por oficial público, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas; III - as reproduções dos documentos públicos, desde que autenticadas por oficial público ou conferidas em cartório, com os respectivos originais. IV - as cópias reprográficas de peças do próprio processo judicial declaradas autênticas pelo próprio advogado sob sua responsabilidade pessoal, se não lhes for impugnada a autenticidade. V - os extratos digitais de bancos de dados, públicos e privados, desde que atestado pelo seu emitente, sob as penas da lei, que as informações conferem com o que consta na origem; VI - as reproduções digitalizadas de qualquer documento, público ou particular, quando juntados aos autos pelos órgãos da Justiça e seus auxiliares, pelo Ministério Público e seus auxiliares, pelas procuradorias, pelas repartições públicas em

Por fim, vale lembrar o princípio da tipicidade, segundo o qual todos os atos de registro (*lato sensu*) devem possuir previsão legal. Em regra, os incisos I e II do artigo 167, da Lei n.º 6.015/1973, respectivamente, indicam os atos passíveis de registro (*stricto sensu*) e de averbação. Há, também, previsão para os atos referidos em outras leis, que complementam a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973).

A observância dos princípios registrais, durante a análise prévia sugerida, a ser empreendida pelo Oficial de Registro Imobiliário competente, permitirá a viabilização do registro da sentença, quando o processo da usucapião chegar a seu termo.

3.2 **O Registro da sentença de usucapião coletiva: importância e possibilidade**

A sentença que declara a aquisição da propriedade pela usucapião coletiva cria um condomínio especial entre os compossuidores/condôminos, com a peculiaridade de não ser passível de extinção, pelo menos até que ocorra a urbanização. Ou seja, com a sentença, a declaração de propriedade incide sobre toda a área e é conferida a todos os compossuidores, cada um dos quais se torna, por essa via, titular de uma fração ideal. Forma-se assim um condomínio especial, até posterior urbanização.

É importante ressaltar que não há uma delimitação de cada lote, mas apenas uma fração ideal que caberá a cada compossuidor. Essa delimitação ocorrerá somente com a urbanização, momento em que se abrirão as ruas, serão divididos os lotes de acordo com o

geral e por advogados públicos ou privados, ressalvada a alegação motivada e fundamentada de adulteração antes ou durante o processo de digitalização. § 1º Os originais dos documentos digitalizados, mencionados no inciso VI do caput deste artigo, deverão ser preservados pelo seu detentor até o final do prazo para interposição de ação rescisória. § 2º Tratando-se de cópia digital de título executivo extrajudicial ou outro documento relevante à instrução do processo, o juiz poderá determinar o seu depósito em cartório ou secretaria.”

que determina a legislação, devendo ainda ser implantados diversos serviços públicos, tais como o fornecimento de água, luz, telefone, gás, esgotamento sanitário, dentre outros.

O condomínio previsto no Estatuto da Cidade é especial porque, ao contrário do tradicional, de que trata o Código Civil, não está sujeito à extinção, salvo por deliberação tomada por dois terços dos condôminos, no caso de execução de projeto de urbanização.

Portanto, a extinção está subordinada a duplo e simultâneo requisito, a saber: a deliberação da maioria qualificada²⁰⁵ e a existência de projeto de urbanização. O legislador empregou a usucapião coletiva como primeira etapa para a urbanização da gleba. Criou facilidades e estímulos num primeiro momento, induzindo a formação de condomínio entre os possuidores/proprietários.

Num segundo momento, todavia, impediu a extinção do condomínio, subordinando o natural desejo da propriedade plena à prévia regularização urbanística. Para que não restem dúvidas, é importante acrescentarem-se alguns esclarecimentos. Imagine-se uma situação típica de uma favela, onde existem vários barracos ou algumas pequenas casas de alvenaria, bem como diversos becos ou vielas de acesso, praças ou algumas áreas comuns a todos os moradores²⁰⁶. Com a prolação da sentença, o proprietário de cada moradia irá obter uma fração ideal de domínio de todo o terreno. Essa delimitação certa somente ocorrerá com a urbanização, conforme mencionado. Enquanto isso, a própria sentença constitui um condomínio entre os coproprietários, para a administração das partes comuns do terreno, ou

²⁰⁵ Estatuto da Cidade: “Art. 10 [...] § 4º O condomínio especial constituído é 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.”

²⁰⁶ Na regularização prevista pela Lei n.º 11.977/2009 é diferente: “Art. 66. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária deverá importar: I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; e II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária. Art. 67. As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais.”

seja, para a utilização e limpeza das vielas, dos becos, das praças ou de outros espaços comuns.

Dentro de cada residência, o proprietário exerce plenamente seus poderes. Assim, as deliberações do condomínio irão incidir apenas sobre as áreas comuns e outros itens de interesse da coletividade de moradores.

Por fim, ainda no que se refere à administração do condomínio, criou-se regime semelhante ao do Condomínio Edifício²⁰⁷, vinculando todos os condôminos à deliberação da maioria, inclusive os discordantes e os ausentes.

Neste ponto deve-se atentar para a seguinte indagação: como será concluído o processo da usucapião coletiva? E como será efetivado o registro da sentença da usucapião coletiva?

É sabido que o correto registro da sentença será capaz de dar efetividade a esse instituto de tamanho alcance social e urbanístico, de forma a possibilitar a livre disponibilidade do direito de propriedade, bem como a introdução do imóvel no mercado imobiliário e creditício. Mas como alcançá-lo?

Todas as obras e trabalhos que tratam da usucapião coletiva apenas contemplam o registro da sentença para lembrar a gratuidade desse ato, quando da conclusão do processo, nos termos do parágrafo segundo, do artigo 12. E de mais não se cuidou.

Ocorre que na segunda fase da usucapião coletiva – fase administrativa perante o Oficial do Registro de Imóveis da circunscrição respectiva, talvez tão importante ou mais que a fase judicial –, tão rica em detalhes, não se tem sequer previsão legal de como proceder ao registro. E aí se instalam as controvérsias por parte dos registradores.

²⁰⁷ Código Civil: “Art. 1.351. Depende da aprovação de 2/3 (dois terços) dos votos dos condôminos a alteração da convenção; a mudança da destinação do edifício, ou da unidade imobiliária, depende da aprovação pela unanimidade dos condôminos. ([Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004](#)). Art. 1.352. Salvo quando exigido quorum especial, as deliberações da assembléia serão tomadas, em primeira convocação, por maioria de votos dos condôminos presentes que representem pelo menos metade das frações ideais.”

Até o advento da Lei n.º 11.977/2009 não havia qualquer parâmetro na legislação registral imobiliária pátria para o registro da sentença de usucapião coletiva. A Lei n.º 4.591/1964²⁰⁸, que trata dos condomínios e incorporações, é a que mais poderia ser considerada como próxima da realidade da usucapião coletiva. Porém, não se pode simplesmente aplicá-la de olhos fechados. Há diferenças que impedem sua mera extensão de efeitos, como, por exemplo, o fato de as regras de convivência e de utilização das partes comuns não estarem dispostas numa convenção, nem haver a figura do síndico ou administrador.

Também não se pode aplicar cegamente a Lei n.º 6.766/1979, que trata dos desmembramentos e loteamentos. Aqui, na área carente urbana objeto da regularização, não há logradouros nem a prévia organização dos serviços públicos de uso comum. Pelo contrário, estes, muitas vezes, constituem o objetivo da população carente ao pretender a usucapião coletiva. Daí resulta a necessidade de nova regulamentação? Não.

O que se intenta apresentar é a desnecessidade de nova regulamentação. Sem exageros ou interpretações forçosas, é possível encontrar nesses instrumentos legais formas e regras de ação para o Oficial Imobiliário, por força do artigo 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil²⁰⁹.

Uma vez recebido o mandado de registro, com base na sentença da usucapião coletiva, por parte da Serventia Registral, será ela prenotada no Livro 1, Protocolo, nos termos do artigo 174 da Lei de Registros Públicos. A prenotação²¹⁰, no registro imobiliário, é a base garantidora da prioridade registral.

²⁰⁸ Os Condomínios Edifícios são tratados, atualmente, a partir do artigo 1.331 do Código Civil.

²⁰⁹ Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942: “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

²¹⁰ A prenotação é ato inaugural da série sucessiva e sequencial dos atos e deliberações que desembocam no registro. E assim o é para que o registro seja datado do dia de seu começo, do dia do ato inaugural, e desde aí ser contada a sua eficácia.

Existe uma máxima em direito registral com relação à prioridade: a de que aquele que primeiro apresentou os títulos para buscar a inscrição de seus direitos recebe proteção referente aos títulos contraditórios aos seus. Percebe-se assim a importância do Livro de Protocolo no Registro de Imóveis, pois é a prenotação em primeiro lugar que vai gerar a proteção e segurança àquele título. Vale lembrar que, caso consumado com sucesso o registro, seus efeitos jurídicos, em regra, retroagem à data do protocolo, para quaisquer fins de direito.

Assim, dada a importância do protocolo, a própria Lei n.º 6.015/1973 estabeleceu regra que impede a recusa²¹¹ de protocolo, por parte do registrador, para os títulos que lhe forem apresentados.

No prazo de quinze dias após a protocolização, deve o Oficial elaborar lista de exigências porventura existentes para a efetivação do registro. Vale lembrar que a conferência do título é realizada com base nos diversos princípios registrares²¹², em especial a especialidade e a continuidade. Ressalte-se que o título terá seu trâmite registral facilitado caso tenha sido realizada a conferência prévia²¹³, sugerida no subcapítulos anteriores.

O princípio da continuidade²¹⁴, que se apoia no da especialidade, implica que, em relação a cada imóvel adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidades, à

²¹¹ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 12. Nenhuma exigência fiscal, ou dívida, obstará a apresentação de um título e o seu lançamento do Protocolo com o respectivo número de ordem, nos casos em que da precedência decorra prioridade de direitos para o apresentante. Parágrafo único. Independem de apontamento no Protocolo os títulos apresentados apenas para exame e cálculo dos respectivos emolumentos.”

²¹² Segundo Tatiana Passos, “O sistema de registro de imóveis brasileiro é calcado em princípios informadores que não podem ser esquecidos pelos registradores quando da análise de um título submetido ao registro ou averbação, e quando da abertura de novas matrículas, desdobros de terrenos, desmembramento de glebas, e retificação dos dados objetivos e subjetivos constantes nas matrículas.”. In: Registro de Imóveis para profissionais do direito. Campinas: Russell, 2005. p. 34.

²¹³ Caso haja a participação do Oficial de Registro Imobiliário no processo da usucapião coletiva.

²¹⁴ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.”

vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante constar no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência de imóvel no patrimônio do transferente. Neste caso específico, isso significa dizer que o imóvel tem que estar inscrito como de propriedade daquele que foi réu no processo de usucapião coletiva. Sem a observação de tal coincidência nominal, não se fará o registro com base na legislação imobiliária. Frise-se: mesmo sendo a usucapião forma de aquisição originária da propriedade, este fato não interfere na legislação de registros públicos, que determina seja o registro feito no mesmo folio no qual o imóvel já está matriculado.

Pode acontecer ao registrador ter de exigir, portanto, o registro prévio do título aquisitivo do réu, antes de proceder ao registro da usucapião coletiva²¹⁵.

Caso o imóvel usucapido ainda não esteja matriculado, será realizada a abertura da matrícula imobiliária para que esta possa dar assento à sentença da usucapião coletiva. E para o advento da matrícula²¹⁶ é imprescindível dar cumprimento ao disposto nos artigos 176²¹⁷,

²¹⁵ Esta é outra circunstância que poderia ser evitada caso tivesse ocorrido a participação do Oficial de RI no processo da Usucapião Coletiva.

²¹⁶ Segundo Maria Helena Diniz, “Antes do advento da Lei n.º 6.015/73 não havia, entre nós, a matrícula, exceto no que concerne ao sistema Torrens (dec. N. 451-B, de 1890). A Lei n. 6.015, ao instituir a matrícula dos imóveis, teve por objetivo primordial a possibilidade da constituição de um futuro registro fundiário, mediante rigoroso controle e exatidão das indicações nela contidas. A matrícula seria um lançamento de transporte do imóvel, do sistema antigo de registro para o novo. Por isso é ato da economia interna da serventia, praticado de ofício, obrigatoriamente, e não depende de qualquer requerimento. Assim que se completar a matrícula de todos os bens imóveis particulares, situados em nosso país, rigorosa e devidamente individuados e caracterizados, ter-se-á, com seu aperfeiçoamento, um perfeito cadastro geral da propriedade imobiliária no Brasil.”. In: *Sistemas de Registros de Imóveis*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 51.

²¹⁷ “Art. 176 - O Livro n.º 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro n.º 3. [\(Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\)](#). § 1º A escrituração do Livro n.º 2 obedecerá às seguintes normas: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979\)](#) I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei; II - são requisitos da matrícula: [...] 5) o número do registro anterior; [...]” (grifo nosso)

227²¹⁸ e 228²¹⁹ da Lei nº 6.015/1973, fazendo com que no caput da nova matrícula seja lançado o número do registro anterior. O cumprimento desta determinação legal é a base do princípio da continuidade, além de permitir a manutenção da segurança do sistema. E mais: torna possível ao registrador exercer seu mister. Com fulcro nos dados constantes no registro anterior será possível a confrontação dos dados pessoais existentes nos assentos registrais e os dados encaminhados ao RGI via sentença da usucapião coletiva.

Portanto, o lançamento da origem da matrícula²²⁰, através da rubrica registro anterior, não pode ser suprimido. Vale lembrar que, no campo do direito material, a usucapião é forma de aquisição originária da propriedade. Mas na seara registral é diferente: todo registro depende de um anterior. Este foi o sistema escolhido pelo legislador ao adotar o princípio da continuidade²²¹.

Com base na continuidade deve o Oficial empreender as conferências necessárias. Este será o momento, por exemplo, para confirmar se foi citado o proprietário²²² do imóvel e se é ele o réu contra o qual o processo se desenvolveu. É claro que a análise prévia por parte do Oficial do RGI evita enorme constrangimento como por exemplo a descoberta de que o réu

²¹⁸ “Art. 227 - Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176. [\(Renumerado do art. 224 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)”

²¹⁹ “Art. 228 - A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado. [\(Renumerado do art. 225 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)”

²²⁰ Em face da legislação nova, não mais é de se admitir sentença em processo de usucapião, julgado precedente, que não contenha os requisitos para a matrícula no Registro de Imóveis. O mandado judicial deve conter a sentença que servirá de base à matrícula. RT, 519, p. 121.

²²¹ Lei nº 6.015/73: “Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro. [\(Renumerado do art. 197 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)”

²²² Entenda-se como proprietário aquele cujo nome constar no Registro Geral de Imóveis. Segundo o Código Civil: “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”.

não era o proprietário ou o fato de a área usucapida alcançar a propriedade de outros, contra os quais não tenha havido citação e não tenha corrido o processo.

Já o requisito da especialidade²²³ do imóvel, vertido no fraseado clássico do direito, significa que a sua descrição como corpo certo, sua representação escrita como individualidade autônoma, o seu modo de ser físico é que o tornam inconfundível e, portanto, heterogêneo em relação a qualquer outro.

O corpo certo imobiliário ocupa um lugar determinado no espaço, que é o abrangido por seu contorno, dentro do qual se pode encontrar maior ou menor área, contanto que não sejam ultrapassadas as raias definidoras da entidade territorial.

Em suma, a descrição da área usucapida, na sentença, deve obrigatoriamente coincidir com a descrição disposta no folio real. A matrícula tem que conter exatamente a mesma área quadrada e sua exata descrição.

Os artigos 176 e 225 da Lei n.º 6.015/73 são a expressão do princípio da especialidade, exigindo o primeiro 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.

O princípio da especialidade está dividido em três classes: a) a denominada especialidade objetiva, que concerne ao objeto de situação jurídica, que é o imóvel com todas as suas características; b) a chamada especialidade subjetiva, que diz respeito às pessoas titulares de direitos ou poderes enunciados na situação jurídica, principalmente à completa identificação; e c) a especialidade do fato jurídico, exprimindo-se sua natureza, extensão às

²²³ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 225 - Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário.[...]”

condições que houver, seu valor. Contudo, somente os dois primeiros foram aceitos e amplamente difundidos em razão da maior aplicação ou relevância registral.

É comum a seguinte situação: apenas parte da área total, pertencente ao réu, era ocupada pela população carente da área urbana. Dessa forma, apenas esta área deveria ser usucapida. No entanto, ao adentrar no Registro Imobiliário, é preciso ter-se em mente que a descrição da matrícula do imóvel conterà a área completa. Assim, será necessário prévio desmembramento, com a consequente abertura de duas matrículas dele decorrentes, para posterior registro da usucapião.

Assim a sentença será registrada, apenas na matrícula que contenha exatamente a área objeto da usucapião.

Com relação à variável pessoal, ou seja, à identificação do proprietário que vai figurar como elemento subjetivo no registro, a sentença precisa conter dados mínimos de qualificação de cada adquirente²²⁴, para possibilitar a correta inscrição do título.

Neste ponto, e com base no que se pretende aqui demonstrar, é necessário dividir o estudo do presente tema. Isto porque a forma do registro vai depender do modo pelo qual o magistrado prolatou a sentença. Segundo o artigo 10.º do Estatuto da Cidade, em seu parágrafo 3.º:

§ 3.º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

²²⁴ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 176 - O Livro n.º 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro n.º 3. § 1.º A escrituração do Livro n.º 2 obedecerá às seguintes normas: I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei; II - são requisitos da matrícula: [... 4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como: a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação; b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda; 5) o número do registro anterior;[...]”

Melhor seria se o legislador tivesse complementado o referido dispositivo, de forma a possibilitar a identificação de cada área de utilização exclusiva²²⁵, como, por exemplo, a numeração ou codificação das unidades residenciais – o que facilitaria o registro e viabilizaria a idéia disposta no parágrafo seguinte:

§ 4.º O condomínio especial constituído é 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.

Mesmo não havendo previsão legal, nada impede que o juiz determine em sentença tal identificação, com base no acordo ou instrumento peticionário da parte autora.

O que aqui se defende é que, inicialmente, poder-se-ão utilizar institutos da Lei n.º 4.591/1964²²⁶, o que, num segundo momento, facilitará a conversão proposta no parágrafo 4.º, momento no qual a situação mais se assemelhará aos institutos da Lei n.º 6.766/1979. Melhor explicando: a sentença, independentemente da opção por frações idênticas ou por frações diferenciadas, deve explicitar a identificação e a correspondência direta com a parte ocupada por determinado interessado, ou por determinado casal, ou por determinada família, se for o caso, assim como se procede no condomínio de apartamentos ou de casas, com analogia à Lei n.º 4.591/1964 e ao Código Civil. Exemplo: Às casas 1, 2, 3, [...] corresponderão respectivamente as frações ideais de 0,02356; 0,05362; 0,01254; [...].

²²⁵ Como é feito, por exemplo, no Condomínio Edifício, regulado pelo Código Civil, o qual em seu artigo 1331, §3º dispõe: “§ 3.º A cada unidade imobiliária caberá, como parte inseparável, uma fração ideal no solo e nas outras partes comuns, que será identificada em forma decimal ou ordinária no instrumento de instituição do condomínio. [\(Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004\)](#)”.

²²⁶ Atualmente o Condomínio Edifício é regulado pelos artigos 1.331 e seguintes do Código Civil.

Se o Registrador puder observar tais correlações na sentença e superar a primeira fase registral com base na análise dos princípios registrais da continuidade e especialidade, passar-se-á à fase seguinte: o registro no Livro 2.

O Livro de Registro Geral (Livro 2), comumente substituído por fichas que compõem o fólio real, é destinado à matrícula²²⁷ dos imóveis, ao registro e às averbações dos atos relacionados no artigo 167 da Lei n.º 6.015/1973, exceto aqueles expressamente atribuídos ao Livro 3, nos termos do artigo 176 do referido diploma legal.

Nos termos do artigo 176 da Lei n.º 6.015/1973, o registro da sentença será realizado na matrícula do imóvel (item 28, inciso I, artigo 167 da mesma lei):

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos (Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei n.º 6.216, de 1975):
I - o registro: (Redação dada pela Lei n.º 6.216, de 1975) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

Vale lembrar que, mesmo que tais frações não possuam área exclusiva mínima, conforme legislação municipal, ou que as unidades fracionadas contenham construções não legalizadas, tais situações não constituirão fator impeditivo do registro, conforme expressa previsão legal.

No entanto, deve o registrador consignar tal fato no registro, por meio de observação ou averbação subsequente, com vistas a evitar futuros questionamentos ou prejuízo a terceiros, possíveis futuros adquirentes. Isto porque, em caso de posterior urbanização ou de alienação da unidade correspondente à fração, deve o adquirente saber exatamente o que está

²²⁷ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 227 - Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro n.º 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176.”

comprando, tanto em nome da segurança jurídica como em respeito aos princípios basilares da continuidade e especialidade.

Uma vez efetivado o registro da sentença na matrícula (Livro 2), será necessária a inclusão do imóvel nos Livros 4 e 5 (indicadores real e pessoal, respectivamente). Que fique claro: os nomes de todos os adquirentes deverão ser incluídos no indicador pessoal.

O livro 4²²⁸ é um índice (podendo ser substituído por fichas) que deve ser organizado em ordem alfabética, por nomes de ruas e números, de cada circunscrição. É evidente que, em tempos de informatização, são utilizados programas que permitem e facilitam a manipulação dos dados. Há também sistemas que facultam a busca por grafia assemelhada, utilizando trechos dos nomes dos logradouros a serem pesquisados. Tais ferramentas contribuem para um sistema registral confiável e de fácil operação e execução.

Também importa que conste da matrícula, e do índice real, a inscrição municipal do imóvel urbano. A referida inscrição refere-se ao cadastro fiscal das secretarias municipais de fazenda, o que possibilita a cobrança de tributos incidentes sobre o imóvel e seu proprietário, além de facilitar a localização dos imóveis no Registro Imobiliário, por serem números de fácil acesso e identificação por seus proprietários²²⁹.

²²⁸ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 179 - O Livro n.º 4 - Indicador Real - será o repositório de todos os imóveis que figurarem nos demais livros, devendo conter sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias. § 1.º Se não for utilizado o sistema de fichas, o Livro n.º 4 conterá, ainda, o número de ordem, que seguirá indefinidamente, nos livros da mesma espécie. § 2.º Adotado o sistema previsto no parágrafo precedente, os oficiais deverão ter, para auxiliar a consulta, um livro-índice ou fichas pelas ruas, quando se tratar de imóveis urbanos, e pelos nomes e situações, quando rurais.”

²²⁹ Os imóveis rurais são cadastrados perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Atualmente os dados relativos ao cadastro de imóveis rurais estão sendo transferidos para a Receita Federal do Brasil. Esta última irá concentrar, ao final do processo, os dados cadastrais e fiscais do imóvel rural. No caso em questão, por se tratar de usucapião coletiva, que, conforme determinação legislativa expressa, só pode ocorrer em áreas urbanas, a referida inscrição será sempre municipal.

Assim, se forem corretamente observadas as regras para inscrição dos imóveis no indicador real, em conjunto com a regra a ser observada por ocasião da abertura e dos registros na matrícula, o registro imobiliário brasileiro terá sua desejada segurança jurídica.

É claro que, no caso da usucapião coletiva, mais uma vez a inscrição no livro 4 dependerá da forma através da qual tiver sido prolatada a sentença. Se a sentença tiver determinado frações para cada proprietário e, ainda, feito a remissão e a correlação de cada fração à determinada unidade, conforme sugerido, será possível fazer a inscrição no Livro 4, tanto do imóvel-mãe quanto das unidades de cada novo proprietário²³⁰. Isso significará facilitar a localização das unidades a cada necessidade de consulta no Serviço de Registro Imobiliário. Caso contrário, haverá apenas a informação, no Indicador Real, para o imóvel único usucapido: o imóvel-mãe²³¹.

Com relação ao Livro 5²³², o mesmo se traduz como um índice de nomes de proprietários ou outros nomes que possuam algum direito real sobre determinado bem. A indicação deve ser feita por extenso, vedadas quaisquer formas de abreviaturas. O Livro 5 também pode ser substituído por fichas, o que, no caso concreto, facilita as buscas quando necessárias.

É importante que tais índices possam contar com informações como o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF/MF) e do Registro

²³⁰ Aqui trabalha-se com a hipótese de abertura de matrícula para cada unidade identificada.

²³¹ Nesta última situação, a dificuldade será, nas áreas carentes com grande número de possuidores, a localização da fração – imóvel – do indivíduo, proprietário da determinada unidade, caso o mesmo pretenda, por exemplo, a emissão de uma certidão que dê publicidade a seu direito de propriedade. E ainda assim, uma vez localizado, a certidão conterá a identificação de toda a área, coletivamente, além de todos os proprietários, e não apenas do nome e do imóvel do requerente.

²³² Lei n.º 6.015/1973: “Art. 180 - O Livro n.º 5 - Indicador Pessoal - dividido alfabeticamente, será o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figurarem nos demais livros, fazendo-se referência aos respectivos números de ordem. Parágrafo único. Se não for utilizado o sistema de fichas, o Livro n.º 5 conterá, ainda, o número de ordem de cada letra do alfabeto, que seguirá indefinidamente, nos livros da mesma espécie. Os oficiais poderão adotar, para auxiliar as buscas, um livro-índice ou fichas em ordem alfabética.”

Geral de identificação da Secretaria de Segurança Pública dos Estados (RG/SSP). São parâmetros que facilitam as buscas. Em casos extremos de dificuldade de identificação, é possível utilizar-se da filiação.

Vale lembrar que o número de inscrição no CPF é qualificação obrigatória, conforme norma da Receita Federal do Brasil²³³, já que, com a ausência desse identificador, ficaria inviabilizada a emissão da Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), instrumento de troca eletrônica de dados entre Serviços de Registros Imobiliários e a RFB, contato totalmente informatizado, realizado apenas através das inscrições do CPF/MF e do CNPJ/MF.

Por fim, com relação ao índice pessoal, vale lembrar a necessidade, por parte do Registro Imobiliário, da confecção de cópias ou back-ups do sistema, tendo em vista a necessidade de conservação ad eternum da referida informação.

Uma vez observadas as possibilidades e utilidades dos livros 1, 2, 4 e 5 do Registro de Imóveis, passa-se a uma importante questão: como será regida a vida dentro desse “condomínio” criado pelo registro da sentença da usucapião coletiva? Como será feita a utilização de áreas de uso coletivo?²³⁴

Mais uma vez o registro de imóveis tem a solução. Nada impede que os adquirentes registrem no Livro 3 (registro auxiliar) um conjunto de regras de convivência ou de utilização

²³³ Segundo o Decreto n.º 3.000, de 26 de março de 1999, e suas alterações posteriores, é compulsória a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF/MF) para todos os proprietários, residentes ou não no Brasil, de direitos reais sobre imóveis no território nacional. O mesmo se aplica aos proprietários pessoas jurídicas, que deverão possuir a respectiva inscrição no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF).

²³⁴ Com relação à especificação das áreas de uso público, das normas de uso das áreas coletivas e de regras para convivência para o condomínio criado, a Lei n.º 10.257/2001 ficou-se em silêncio. Já a Lei n.º 11.977/2009, que corresponde à conversão da Medida Provisória n.º 459 e que, dentre outras providências criou a usucapião administrativa, através do decurso de prazo contado da averbação do auto de demarcação urbanística na matrícula do imóvel, tratou diretamente destas questões. O artigo 65, III, do referido diploma legal, propõe a apresentação, ao Oficial do Registro de Imóveis, da Convenção e do instrumento de Instituição do Condomínio para registro no competente Ofício Imobiliário. Já o artigo 66 determina a abertura das matrículas das áreas destinadas a uso público, que devem estar delimitadas no auto de demarcação.

das partes comuns (artigo 178, VII, da Lei n.º 6.015/1973), uma de “Convenção de Condomínio” (cujo registro está previsto no artigo 178, III do mesmo diploma).

No Livro 3²³⁵ são assentados os atos que devem ser inscritos no Registro de Imóveis, porém não na matrícula do imóvel. Os atos destinados a registro no Livro Auxiliar, como é chamado esse Livro, são aqueles descritos nos artigos 177 e 178 da Lei n.º 6.015/1973. Dentre eles, destaca-se a convenção de condomínio, já mencionada.

A convenção é o conjunto de regras estabelecidas por uma coletividade que vive em determinado condomínio. No caso de um condomínio especial, criado por decisão judicial, como é o caso da sentença da usucapião coletiva, uma convenção estabelecendo regras de respeito mútuo, com a especificação de direitos e obrigações, será de grande importância, além de ajudar os proprietários na manutenção da boa convivência²³⁶.

Com relação à administração do condomínio, vale citar Francisco Loureiro²³⁷:

No tocante à administração do condomínio, criou-se regime semelhante ao da Lei n.º 4.591/64, vinculando todos os condôminos à deliberação da maioria, inclusive os discordantes e os ausentes. Lembre-se, todavia, que as deliberações deverão observar a situação fática existente no imóvel, uma vez que as posses das moradias serão localizadas. Não se cogita, portanto, de deliberação determinando quem vai ocupar qual porção da gleba e a que título. A deliberação visa disciplinar o uso das áreas de ocupação comum (viegas, praças internas, etc.) e de outros temas de interesse da coletividade de moradores. (LOUREIRO, apud ALFONSIN; FERNANDES, 2004, p.109)

²³⁵ Lei n.º 6.015/1973: “Art. 178 - Registrar-se-ão no Livro n.º 3 - Registro Auxiliar: [...] III - as convenções de condomínio; [...]”

²³⁶ Apesar da omissão a respeito do tema no Estatuto da Cidade, a questão foi tratada na Lei de Regularização Fundiária de interesse específico. Segundo o artigo 65 da Lei n.º 11.977/2009, os interessados deverão apresentar, perante o Oficial do Registro de Imóveis, o instrumento de instituição e convenção de condomínio.

²³⁷ Loureiro, Francisco. Usucapião Coletivo e Habitação Popular. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p.109.

Como regra prevista no Estatuto da Cidade, uma vez concluído o processo de registro da sentença da usucapião coletiva, toda a coletividade estará incluída numa única matrícula imobiliária, num único registro²³⁸, cada qual com sua fração. Possíveis alienações individuais de frações serão, necessariamente, registradas na mesma matrícula.

De fato, teoricamente o conjunto de procedimentos parece simples. No entanto, quem conhece o Serviço Registral Imobiliário pátrio e sua legislação sabe que, com o passar dos anos e as sucessivas transmissões, a quantidade de atos naquela determinada matrícula tornaria inviável sua manipulação, bem como a publicidade dos atos relativos a cada unidade fracionada.

Por isso é importante que se tome uma decisão para os casos de usucapião coletiva: o entendimento da possibilidade da abertura da matrícula de cada unidade, com a correspondente fração indicada pelo juízo na sentença. Além de cabível e de contar com a possibilidade legal²³⁹, esta aí a razão da necessidade de identificação de cada unidade e sua fração – independentemente de, na sentença prolatada, a fração ser idêntica ou diferenciada para os adquirentes.

Tal identificação individualizada viabiliza a correta descrição de cada unidade, o proprietário de cada área exclusiva e a correspondente benfeitoria existente – legalizada ou não.

Além de melhor servir à publicidade e à segurança jurídica do registro, a abertura das matrículas das unidades possibilitará o correto manuseio das informações relativas a cada

²³⁸ Aqui trabalha-se com a hipótese básica da lei, sem a correlação das frações ideais com as unidades a que as mesmas correspondam, o que inviabiliza a abertura de matrículas individualizadas.

²³⁹ A possibilidade legal aqui mencionada é a analogia com a Lei n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, com o Código Civil e com a Lei n.º 11.977/2009.

fração. Assim, cada sucessão, inter vivos ou causa mortis, poderá ser efetivada conforme a fração à qual se relaciona. Ademais, a abertura individualizada de matrículas mitigaria a insatisfação social que foi observada por Venício Antônio de Paula Salles²⁴⁰:

O que se depreende das poucas experiências de posse coletiva por frações ideais é que o beneficiário nunca se satisfaz com a obtenção de uma fração ideal de um todo e sempre almeja o seu pedaço particularizado, individualizado, para abrigar, com segurança, toda a sua família. Este é mais um fator que marca a excepcionalidade da usucapião coletiva que somente pode ser emprestada quando inviáveis os demais caminhos processuais. (SALLES,)

A insatisfação citada por Venício Antônio de Paula Salles foi observada pelo autor em experiências no Estado de São Paulo. Com a matrícula única, dada a quantidade de adquirentes, ocorre a dificuldade de identificação e documentação das frações das unidades. Falta clareza para a população sobre o documento tanto almejado e a que corresponda seu imóvel.

Já a identificação das frações por matrículas individualizadas proporciona algo diferente. Cada novo proprietário poderá ter acesso a certidão própria, viabilizando inclusive a utilização desta unidade como garantia e, inclusive, comprovante de residência²⁴¹.

Desse modo, efetivamente haverá a integração da população carente ao sistema registral, possibilitando sua inserção na economia formal. Com a propriedade inserida no mercado, ainda que popular, terá a população de baixa renda acesso, inclusive, ao crédito

²⁴⁰ SALLES, Venicio Antonio de Paula. Regularização Fundiária. In: Revista da Escola Paulista da Magistratura. Ano 7, n 1, janeiro/junho 2006, p.160.

²⁴¹ É evidente que, para a abertura de matrícula individualizada, é essencial que a unidade possua identificação única, por letras, por números ou alfanumérica, como, por exemplo, unidade A-4, B-76. Aqui, novamente, poderia sugerir-se a utilização analógica da identificação proposta no artigo 1.º, §1.º da Lei n.º 4.591/1964; artigo 1.331, §3º do Código Civil e artigo 66, II da Lei n.º 11.977/2009.

imobiliário oficial, o que possibilitará a melhoria das benfeitorias, e ainda a legalização da edificação.

Por fim, com base na forma de registro cuja adoção aqui se defende, conforme exposto, caso ocorra a hipótese prevista no parágrafo 4.º, do artigo 10.º do Estatuto da Cidade, com a urbanização da área ocupada pelo condomínio especial criado pela sentença da usucapião coletiva, ter-se-á tal extinção do condomínio facilitada, já que, com as matrículas abertas e as unidades individualizadas, bastará proceder-se às averbações da extinção na matrícula-mãe da área e nas matrículas das unidades, sem outras providências custosas ou que tornem difícil a conversão de unidades fracionadas em lotes independentes²⁴².

Dessa forma, viabiliza-se o registro da sentença de usucapião coletiva com base na legislação em vigor, sem a necessidade de nova regulamentação, o que poderia postergar ainda mais a aplicação desse instituto, tão esperado pelas camadas menos favorecidas da sociedade. Vale aqui ratificar que, para ter efetividade, a sentença precisa alcançar o registro imobiliário. E alcançar o registro de forma que as unidades possam ser individualizadas e identificadas como imóveis, para a viabilidade de integração da população carente, outrora marginalizada, com a regularização de sua propriedade, enfim para a satisfação social.

O registro da sentença, convém lembrar, além de ser um direito do proprietário, possibilita a inserção do imóvel no mercado. Ademais, o registro confere a segurança jurídica àquele proprietário e ao sistema registral – segurança ao proprietário de que ele não pode ser privado de seu imóvel, a não ser nas hipóteses previstas em lei; certeza jurídica ao sistema registral como limite à ação estatal com relação àquele proprietário.

O direito ao registro do imóvel é uma consequência do direito de propriedade. Assim o Registro de Imóveis cumpre o seu papel sob a ótica da funcionalidade: serviço existente para dar publicidade às informações imobiliárias e, portanto, conferir a segurança jurídica

²⁴² Por meio de analogia com a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

desejada em todas as transmissões imobiliárias do Brasil, com a efetiva integração de toda a sociedade brasileira ao sistema registral imobiliário.

4 CONCLUSÃO

Após séculos de exclusão social, muitas vezes mantida e patrocinada pela própria máquina estatal, o Brasil parece ter acordado para a necessidade de distribuição mais equitativa dos bens e facilitação dos meios de acesso para tal distribuição.

Ao analisar as origens, aspectos históricos e características da usucapião coletiva, passando pela conceituação e caracterização da propriedade, abordando a questão sociológica a respeito da aquisição da propriedade pelos pobres, tornam-se públicos os principais efeitos benéficos da legalização da propriedade: a certeza de paz ao proprietário, a garantia de não ser importunado em seu direito, além do acesso ao crédito, aos negócios, viabilizado pela possibilidade de dar seu bem, devidamente legalizado, em garantia para a obtenção de crédito – enfim, uma via de saída para a busca de melhores condições de vida.

A explosão demográfica nos centros urbanos deixou clara a necessidade de se buscarem meios para viabilizar o desenvolvimento de forma estruturada e ordenada. Foi exatamente a dificuldade de acesso à propriedade regular, apesar da grande demanda da população, que colaborou para o crescimento sem precedentes das comunidades carentes ou favelas nas grandes cidades brasileiras.

Na análise de cunho histórico do direito de propriedade, observa-se que o caráter absoluto desse direito foi sendo lentamente superado, até a assunção, como opção constitucional, da função social da propriedade como objetivo a ser alcançado.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade surgiu como o suporte jurídico para a ação dos governos no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida dos brasileiros. Suas inovações situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação

direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Dentre essas últimas destaca-se a usucapião coletiva, instrumento de grande alcance social, cuja finalidade é tornar possível não apenas a regularização fundiária das favelas urbanas brasileiras, mas também a sua urbanização.

No entanto, para ter efetividade, a usucapião coletiva depende do registro de sua sentença declaratória no Registro de Imóveis, órgão que, segundo a Lei n.º 8.935/1994, integra os Serviços Notariais e de Registro.

Como integrante do sistema, o Registro de Imóveis atua nos registros das propriedades e suas sucessivas transmissões. No Brasil, o primeiro grande diploma legislativo foi a Lei de Terras, que legitimou a propriedade pela posse, determinando, a partir de então, o registro paroquial, que mais tarde seria sucedido pelo Registro Hipotecário e este, finalmente, pelo Registro de Imóveis.

E é no Registro de Imóveis que serão depositadas, para registro, as sentenças de usucapião coletiva. Apesar da ausência de regras expressas que orientem o registrador na efetivação do registro da sentença da usucapião coletiva, introduzida no ordenamento pátrio pelo Estatuto da Cidade, não há necessidade de complementação legislativa ou regulamentar.

O registro da sentença pode ser realizado com a aplicação analógica, dentro de determinados limites, das leis de condomínio e de loteamentos urbanos, do Código Civil e da recente Lei n.º 11.977/2009, se for o caso. Dessa forma, pode ser viabilizado não só o registro da sentença, num primeiro momento, mas também as sucessivas transmissões.

Mesmo não havendo previsão legal, não há impedimento para que o juiz determine identificação específica para cada fração, com base em pedido da parte autora. Assim a sentença, independentemente da opção por frações idênticas ou por frações diferenciadas,

pode-se explicitar a identificação e a correspondência direta com a parte exclusiva ocupada por cada interessado, da mesma forma como se procede no condomínio de apartamentos ou de casas, com analogia à Lei n.º 4.591/1964 e ao Código Civil.

Nada impede, também, que os adquirentes registrem no Livro 3 (registro auxiliar) um conjunto de regras de convivência ou de utilização das partes comuns (artigo 178, VII, da Lei n.º 6.015/1973), uma de convenção de condomínio (cujo registro está previsto no artigo 178, III do mesmo diploma).

A convenção é o conjunto de regras estabelecidas por uma coletividade que vive em determinado condomínio. No caso de um condomínio especial, criado por decisão judicial, como é o caso da sentença da usucapião coletiva, uma convenção estabelecendo regras de respeito mútuo, com a especificação de direitos e obrigações, será de grande importância, além de ajudar os proprietários na manutenção da boa convivência.

É importante admitir, também, além do registro da sentença na matrícula da área usucapida, a abertura de matrícula para cada unidade, com a correspondente fração e identificação individualizada pelo juízo na sentença, independentemente do fato de as frações serem idênticas ou diferenciadas para os adquirentes. Assim, haverá a correta descrição de cada unidade, o proprietário de cada área exclusiva e a correspondente benfeitoria existente – legalizada ou não.

Além de melhor servir à publicidade e à segurança jurídica do registro, a abertura das matrículas das unidades possibilitará o correto manuseio das informações relativas a cada fração. Assim, cada sucessão, inter vivos ou causa mortis, poderá ser efetivada junto ao assento registral da fração à qual se relaciona. Ademais, a identificação das frações por matrículas individualizadas permite a cada novo proprietário ter acesso a certidão própria, viabilizando inclusive a utilização desta unidade como garantia e, inclusive, como comprovante domiciliar e de domínio exclusivo.

Desse modo, haverá a integração da população carente ao sistema registral, possibilitando sua inserção na economia formal. Com a propriedade inserida no mercado, terá a população de baixa renda acesso ao crédito imobiliário oficial, o que possibilitará a melhoria das benfeitorias, e ainda a legalização da edificação.

Por fim, com base na forma de registro cuja adoção aqui se defende, conforme exposto, caso ocorra a hipótese prevista no parágrafo 4.º, do artigo 10.º do Estatuto da Cidade, com a urbanização da área ocupada pelo condomínio especial criado pela sentença da usucapião coletiva, ter-se-á tal extinção do condomínio facilitada, já que, com as matrículas abertas e as unidades individualizadas, bastará proceder-se às averbações da extinção na matrícula-mãe da área e nas matrículas das unidades, sem outras providências custosas ou que tornem difícil a conversão de unidades fracionadas em lotes independentes.

A viabilidade da aplicação analógica do conjunto de regras proposto foi ratificada com o advento da Lei n.º 11.977/2009, que introduziu no ordenamento jurídico pátrio a usucapião administrativa, oriunda do decurso de prazo a contar da averbação, no Registro de Imóveis, do auto de regularização fundiária. Essa lei permite a participação ativa do Oficial do Registro Imobiliário, além de prever regras para áreas de uso coletivo e a possibilidade de registro de convenção de condomínio para estipulação das regras de convivência entre os condôminos.

A lei da usucapião administrativa prevê, ainda, a abertura de ofício de matrículas imobiliárias que correspondam às áreas de uso público, o que será de grande valia para a organização da área usucapida, além de facilitar os projetos e obras públicas com vistas à urbanização.

A obediência à Constituição e às leis de regularização fundiária requer a integração das diversas normas existentes, para conferir lógica ao sistema, superando obstáculos com vistas a, enfim, viabilizar a regularização fundiária das áreas carentes nos grandes centros urbanos brasileiros.

Assim será possível dar cumprimento à função social da propriedade pretendida pelo legislador quando da criação da usucapião coletiva, fazendo com que o ato final do processo seja aquele esperado pela comunidade: o alcance do registro da sentença da usucapião coletiva perante o competente registro imobiliário.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Favela-Bairro: êxito ou fracasso das políticas públicas de urbanização? Boletim Olhar Virtual n. 143. Rio de Janeiro: Univerdidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ABRAMO, Pedro. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. In: Coleção Estudos Cariocas n. 20030301. Rio de Janeiro: IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

AGUIAR, Joaquim Castro. Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALBUQUERQUE, André. Regularização Fundiária e Redução da Violência: regularização fundiária sustentável como instrumento de transformação social. Revista Banco de Idéias. 40. ed. Ano XI, set/out/nov/2007.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 2.ed. Campinas: Millennium, 2002.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. Direito de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

ASSAN, Ozires Eilel. Registros públicos e notariais no novo Código Civil: doutrina, legislação e jurisprudência. Santa Cruz da Conceição: Vale do Mogi, 2003.

BALBINO FILHO, Nicolau. Registro de Imóveis: doutrina, prática, jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROS, Wellington Pacheco. Curso de direito agrário e legislação complementar. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais: Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das coisas. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956.

BEVILAQUA, Clovis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Commentado. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1933, v. III.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento jurídico. 8. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

BRASIL. Código Civil Brasileiro: interpretado por J. M. de Carvalho Santos. Rio de Janeiro: Calvino Filho, 1934, v. 7.

BRASIL. Código Civil e legislação civil em vigor: organização, seleção e notas por Theotônio Negrão. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BREMAEKER, E. J. F. O papel do município na política habitacional. IBAM, Rio de Janeiro, 2001 [Estudos Especiais, 32].

BURGESS, Ernest W.; BOGUE, Donald (Eds.). Contributions to Urban Sociology. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

CAMPOS, Antonio Macedo de. Comentários à Lei de Registros Públicos. 2. ed. Bauru: Jalovi, 1981.

CARBONARI, Silvia Regina Assumpção. A unidade autônoma no condomínio edilício. Porto Alegre: Norton, 2006.

CARDOSO, Adauto Lucio. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2000.

CARRIDE, Norberto de Almeida. Lei de registros públicos anotada. São Paulo: Servanda, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10/07/2001; MP 2220, de 04/09/2001. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTELLS, Manuel. Problemas de Investigação em Sociologia Urbana. Portugal: Editorial Presença; Brasil: Livraria Martins Fontes, 1976.

_____. A sociedade em rede: a era da informação. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 1.

CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e dos registradores comentada. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Lei dos registros públicos comentada. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CERVO, Valter Luís. Direito Registral Imobiliário: questões práticas. Curitiba: Juruá, 2005.

CESAR, José Maria de Almeida; PEDROTTI, Irineu Antonio. Serviços Notariais e de Registro. São Paulo: LEUD, 1996.

CHAMON, Ebert. Enciclopédia Saraiva do direito. Coordenação do Prof. R. Limongi França. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 47.

COMASSETTO, Miriam Saccol. A função notarial como forma de prevenção de litígios. Porto Alegre: Norton, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2002.

DINIZ, Maria Helena. Sistemas de Registros de Imóveis. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Curso de Direito Civil brasileiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, v. 4.

DIP, Ricardo (Coord.). Introdução ao Direito Notarial e Registral. Porto Alegre: SAFE, 2004.

FAÉ, Roy Tadeu. Vocabulário forense dos registros públicos. Bauru: Edipro, 1995.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____; ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FIGUEIRÓ, Miguel de Oliveira. Das atividades registral e notarial: ingresso e remoção (Princípio da Especificidade): comentários, jurisprudência e legislação. Porto Alegre: Norton Editora, 2006.

FIORANELLI, Ademar. Direito Registral Imobiliário. Porto Alegre: IRIB/SAFE, 2001.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. Do Registro de Imóveis e seu cancelamento. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

FREITAS, José Carlos de. Dos interesses metaindividuais urbanísticos. Artigo capturado do sítio do Ministério Público do Estado de São Paulo, em outubro de 2004.

GALIANI, Luiz Antonio. Manual de Direito Imobiliário Registral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GASPARINI, Diógenes. O Município e o parcelamento do solo. São Paulo: Saraiva, 1988.

GOMES NETTO, André et al. Direito Notarial e Registral. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GOMES, Orlando. Direitos reais. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. A Usucapião Coletiva: uma análise crítica do art. 10 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) em TEPEDINO, Gustavo. FACHIN, Luiz Edson (Coordenadores). O Direito e o Tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

____ (Coord.). Usucapião Coletiva: questões controvertidas. Rio de Janeiro: Atlas, 2009 [a ser publicado].

GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). Problemas de Direito Civil-Constitucional. Renovar: Rio de Janeiro, 2000.

GONZÁLEZ, BLAS PÉREZ. Derecho das cosas. 3. ed. Barcelona: Bosch, 1971. v. 1.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

GRAZIA, Grazia de (Org.); MATTOS, Liana Portilho. Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GRECO, Leonardo. A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade. In: GOMES, Rosângela Maria de Azevedo (Coord.). Usucapião Coletiva: questões controvertidas. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.[a ser publicado]

IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Síntese da avaliação do programa Favela-Bairro: primeira fase - 1995-2000 (agosto 2006) e O Momento 2000 do programa Favela-Bairro: avaliação com base nos censos 1991 e 2000 (janeiro 2005) [Coleção Estudos Cariocas.].

LEAL, Maria José da Silva. Regimento dos Tabeliães (Ordenação de D. Diniz, de 1305). In Os cartórios notariais do séc. XVII existentes no Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Lisboa): nova história. Lisboa: Arquivo Nacional, 1985.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades para o espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LIRA, Ricardo Pereira. *Direito à Habitação e Direito de Propriedade*. In: *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro: Renovar, 1998-1999, n. 6-7.

_____. *Planejamento Urbano*. In: *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro: Renovar, 1994, n. 2.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: lições Introdutórias*. 2 ed. revista. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Brasil: cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. Goiânia: AB, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO JR., Regnoberto. *Lei de Registros Públicos Comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Construindo o Código Brasileiro de Processos Coletivos: o Anteprojeto elaborado no âmbito dos Programas de Pós-Graduação da UERJ e UNESA*. In: Paulo Henrique dos Santos Lucon. (Org.). *Tutela coletiva: 20 anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos: 15 anos do Código de Defesa do Consumidor*. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição dos E. U. do Brasil (1934)*. Rio de Janeiro: Waissman/Koogan Ltda, 1935, I; 1937, II.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de direito civil. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 3.

MOTTA, Carlos Alberto. Manual Prático dos Tabeliães. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n.º 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

NADER, Natal. Usucapião de imóveis. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. A ordem econômica e financeira e a nova Constituição. 1. ed. São Paulo: Aide Editora, 1989.

NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Coimbra, 1987.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Comentários ao Estatuto da Cidade. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PANTALEÃO, Moacir. Tratado Prático de Registro Público. Campinas: Bookseller, 2003.

PARK, Robert E. Human Communities: the city and human ecology. Glencoe: Free Press, 1952. [The Collected Papers of Robert Ezra Park, v. II, edited by Everett C. Hughes et al.]

_____. Human Ecology. American Journal of Sociology, 42, julho, 1936.

_____; BURGESS, Ernest W. Introduction to the Science of Sociology. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1924.

_____. et al. The City. Chicago: The University of Chicago Press, 1925.

PASSOS, Tatiana. Registro de Imóveis para profissionais do direito. Campinas: Russell, 2005.

PEIXOTO, José Carlos de Matos. Curso de Direito Romano. 4. ed. rev. e atualiz. Rio de Janeiro: Haddad Editor, 1960.

PEREIRA, Antonio Albergaria. Comentários à Lei nº 8.935: serviços notariais e registrais. Bauru: Edipro, 1995.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, v. IV.

PÉREZ, Diego Seilhane. Títulos Judiciais e o Registro de Imóveis. Rio de Janeiro: IRIB, 2005.

PERLINGIERI, Pietro. Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1. ed. rev. e ampl., 1999.

PINHEIRO, Valter da Cunha. Registros de Imóveis: resumo. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2004.

RAYMUNDI, Fabiano. A importância do registro de imóveis. Porto Alegre: Norton, 2004.

REZENDE, Astolpho. A posse e sua proteção. 2. ed. São Paulo: Lejus, 2000, v. 1.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. Comentários ao Estatuto da Cidade. Campinas: Millennium, 2002.

RODRIGUES, Sílvio. Direito civil. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 5.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, 1997.

ROSE, Stefani Borba de. A qualificação registral. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2004.

SALLES, José Carlos de Moraes. Usucapião de bens imóveis e móveis. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

SALLES, Venicio Antonio de Paula. Regularização Fundiária. In: Revista da Escola Paulista da Magistratura, ano 7, n. 1, janeiro/junho 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Arquivos de Direitos Humanos, 2002, v. 4.

SASSEN, Saskia. As cidades e a economia mundial. São Paulo: Nobel, 1998.

SAULE JR, Nelson; MATTOS Liana Portilho (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____ Novas Perspectivas do Direito Urbanístico: ordenamento constitucional da política urbana; aplicação e eficácia do plano diretor. São Paulo: SAFE, 1997.

SCHIER, Paulo Ricardo. Filtragem Constitucional. Porto Alegre: SAFE, 1999.

SIDOU, J. M. Othon. O Código de Hamurabi. In A revisão judicial dos contratos e outras figuras jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Ovídio Baptista da. O Notariado Brasileiro perante a Constituição Federal. In: Revista de Direito Imobiliário, n. 48, ano 23 (janeiro/junho de 2000), Editora Revista dos Tribunais, p.81-84.

SILVA, Ulysses da. Registro de imóveis: o lado humano. Porto Alegre: SAFE, 2001.

SMITH, Roberto. Propriedade da Terra e Transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

SMOLKA, Martin O. Regularização da Ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (Org.) A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: SetteLetras; FAPERJ, 2003.

SOTO, Hernando de. El misterio del Capital: por qué el capitalismo triunfa em occidente y fracasa em el resto del mundo. Buenos Aires: Sudamericana, 2002.

_____. O misterio do capital. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2002.

SWENSSON, Walter Cruz et al. Lei de registros públicos anotada. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. A tutela da Propriedade Privada na Ordem Constitucional. In: Revista da Faculdade de Direito: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1993, n.1, v.1.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, v. 3.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Legitimação dos Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direitos reais. São Paulo: Atlas, 1995.

VERDÚ, Pablo Lucas. O Sentimento Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2004.