

AS NOVIDADES LEGISLATIVAS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Marcelo Dadalt

Defensor Público,
Mestre em Direito Público pela Unisinos e
Professor do IPA e FESDEP.

Lisiane Forti Rosado

Bacharel em Direito

RESUMO: O texto discorre acerca da Lei 11.977/09, observando a regularização fundiária em áreas consolidadas urbanas, como forma de adequar essa política pública as reais necessidades de uma expressiva parcela da população, que reside de forma irregular em loteamentos irregulares, clandestinos ou autoconstruídos. Desde a Constituição Federal de 1988, superou-se o paradigma liberal, a fim de atender as necessidades da coletividade, na perspectiva da função social da propriedade e da posse. Em seguida, o Estatuto da Cidade agregou-se ao ordenamento pátrio com diretrizes e instrumentos para sanar as mazelas advindas da ilegalidade de muitas áreas, ocupadas pela população de baixa renda. Agora, somam-se aos instrumentos já postos na legislação brasileira a Lei 11.977/2009, que traz um meio de regularizar essas áreas informais sem necessidade do crivo do Poder Judiciário, ou seja, implementa a usucapião administrativa, além de apresentar outras regras sobre regularização fundiária e alterações na Lei de Registros Públicos.

PALAVRAS-CHAVES: Regularização Fundiária. Lei 11.977/2009. Função Social da Propriedade. Estatuto da Cidade. Política Pública. Demarcação Urbanística. Legitimação de Posse. Usucapião Administrativa. Lei de Registros Públicos.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A regularização fundiária nos moldes da Lei n.º 11.977/09. 2.1. Dos procedimentos da usucapião administrativa. 3. As alterações na Lei de Registros Públicos em virtude da Lei n.º 11.977/09. 4. Conclusão. 5. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.977 foi publicada no dia 07 de julho de 2009 e apresenta o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, a fim de estimular o setor imobiliário, voltado para a baixa renda, e assegurar a concretização do direito fundamental à moradia, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana¹. Nela, há um capítulo com disposições específicas para a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

Trata-se de mais um diploma legislativo que, talvez, dentro da profusão de alterações recentes decorrentes das necessidades observadas no meio social², não tenha sido percebido em toda a sua extensão pelos operadores do direito.

Sua origem partiu do Projeto de Lei nº. 3.057 de 2003, que tramitava junto ao Congresso Nacional, a fim de alterar alguns dispositivos na Lei de Registros Públicos. Paralelamente, o Poder Executivo da União pretendia editar a Medida Provisória n.º 459, cujo objeto tratava do programa governamental “Minha Casa Minha Vida”. Então, a MP n.º 459 em tela foi convertida na Lei n.º 11.977/09, que, em síntese, dispõe sobre o programa mencionado, acerca de novos instrumentos para regularização fundiária e, por fim, trouxe alterações na Lei n.º 6.015/73, Lei dos Registros Públicos. Portanto, a primeira parte da referida lei busca estimular o setor imobiliário voltado para a baixa renda e a segunda traz todo um capítulo com disposições para a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

A Lei Federal nº 11.977/09³ possui vértices principais, quais sejam: a) o “Programa Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV, cujo objetivo é a criação de uma série de mecanismos para produção, aquisição e reforma de unidades habitacionais populares, e, para tanto, conta com o auxílio da CEF e dos municípios; b) a segunda parte trata, entre outros, do registro eletrônico de imóveis, que possibilitará a formação de um banco de dados nacional, com os atos registrares praticados antes e depois da vigência da Lei de

1 FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 4.

2 A propósito, Pontes afirma que “a matéria social é plástica, como a argila e como a matéria viva, a que o selecionador impõe o aperfeiçoamento de caracteres”. In PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Sistema de Ciência Positiva do Direito**. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1972 p. 287-8.

3 BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 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 no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>, acesso em: 30 nov. 2009.

Registros Públicos, instituindo a gratuidade do registro do primeiro imóvel residencial adquirido no âmbito do PMCMV cujo beneficiário tenha renda familiar mensal de até três salários mínimos e redução do pagamento em outras situações; e, por fim, c) no último ponto define conceitos, regras e procedimentos para a promoção da regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana. Além disso, altera o Decreto-Lei n.º 3.365/41, as Leis n.º 4.380/64 (SFH), n.º 6.015/73 (LRP), n.º 8.036/90 e n.º 10.257/01 (EC) e a Medida Provisória n.º 2.197-43/01.⁴

Mesmo não sendo objeto principal do presente trabalho, é importante referir que a primeira parte da lei n.º 11.977/09 tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos (art. 2º). Os requisitos para a sua implementação são o enquadramento na faixa de renda acima citada, a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados, bem como o período de tempo em que os moradores estão no local. Terão prioridade os moradores de assentamentos irregulares que estejam em áreas de risco ou tiverem de ser realocados. Nesse programa, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão adotar critérios de prioridade para doação de terreno, localizados em área urbana consolidada, com o intuito de implantar empreendimentos vinculados ao programa, bem como propor medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social.⁵

A lei destaca, também, que o PMCMV compreende dois programas habitacionais: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo objetivo é subsidiar a produção ou aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos, tendo por critérios a aquisição de um único imóvel novo e uma única vez para cada mutuário, e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), na qual a finalidade é subsidiar a construção, reforma ou ampliação de moradia aos agricultores, familiares e trabalhadores rurais, assim, demonstrando, também, a intenção de manter o homem no campo e diminuir o êxodo rural. Além disso, esse instrumento normativo traz a autorização para que a União: a) transfira recursos ao Fundo de

4 DIAS, Maurício Leal Dias. **Jus Cidade**. Disponível em: <<http://juscidade.blogspot.com/2009/07/lei-federal-1197709-regularizacao.html>>. Acesso em: 09 mai.2010.

5 SOARES, Ary Jorge Almeida Soares. **MCMV: uma mudança na habitação de baixa renda do Brasil**. Disponível em: <<http://www.portaldocomercio.org.br/media/dj3ago09.pdf>>. Acesso em:

Arrendamento Residencial (FAR); b) conceda subvenção econômica a municípios com população de até 50 mil habitantes; c) participe do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e, d) conceda subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).⁶

Ademais, é a Caixa Econômica Federal quem adquire o imóvel como representante do Fundo e contrata a construção das unidades habitacionais que serão dadas em arrendamento a terceiros, e, portanto, as restrições existentes são averbadas na matrícula do imóvel, uma vez que aquele bem está afetado a uma destinação e não se confunde com o patrimônio da CEF, que é, por sua vez, simples representante do Fundo.⁷ Não obstante, o FGHab visa a garantir o pagamento aos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento dos mutuários, assumindo o saldo devedor do financiamento, em caso de morte e invalidez permanente. Assim, o FGHab será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União. É um fundo semelhante com o FAR, pois não tem personalidade jurídica e, em razão disso, necessita de uma entidade para administrá-lo e representá-lo. Por fim, verifica-se que o FGHab, não adquire o bem, mas simplesmente repassa recursos às financiadoras, em caso de não pagamento das prestações pelo mutuário.⁸

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MOLDES DA LEI N.º 11.977/09

Quanto ao tema que envolve a regularização fundiária de assentamentos em área urbana, ressalta-se que a Lei n.º 11.977/09 introduz novos instrumentos para enfrentar o desafio de legalizar milhares de moradias urbanas no País, ainda jogadas à irregularidade. Nesse sentido, a lei em tela tem méritos que devem ser enaltecidos, na medida em que

6 JACOMINO, Sérgio. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

7 JACOMINO, Sérgio. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

8 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG.** Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

concebe uma forma eficiente, por exemplo, para a tramitação do que podemos chamar de “usucapião administrativa”, que tem início na regularização dos parcelamentos do solo irregulares ou clandestinos, mediante o instrumento denominado demarcação urbanística, a qual permite a posterior legitimação de posse e a conversão em propriedade⁹, como veremos no decorrer do presente estudo.

Entre vários aspectos, a nova lei enaltece o papel dos municípios, que passarão a ter competência para concretizar a legitimação da posse e a demarcação urbanística, considerando que cada local tem as suas especificidades. Os municípios deverão articular a política de regularização com as políticas fundiária, urbana, habitacional, ambiental, tributária e orçamentária.¹⁰

Por outro lado, deverá haver o envolvimento dos cartórios nessa tramitação, e conseqüentemente, os Notários e Registradores serão chamados a contribuir para a efetivação dos objetivos dos novos mecanismos legais. Como já comentado por Leonel Severo Rocha, na modernidade contemporânea o Estado não possui a mesma força de outrora, inclusive como fonte normativa, diante das contundentes transformações operadas a partir da globalização¹¹. Assim, as serventias extrajudiciais serão confrontadas com os novos instrumentos, a demarcação urbanística, a legitimação de posse, permitindo inclusive o seu registro, e a sua posterior conversão em propriedade,¹² as isenções¹³ e reduções dos emolumentos, que acarretarão a desoneração dos emolumentos na regularização das moradias, tanto para quem compra (mutuários) quanto para quem constrói (empreendedores).

9 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://regisradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

10 BARROS; Ana Maria Furbino Bretãs; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001)**. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/06.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

11 ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia Jurídica e Democracia**. São Leopoldo: EdUnisinos. 2003, p. 186.

12 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://regisradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

13 Consoante o artigo 42 da Lei n.º 11.977/09, aqueles que possuem renda de zero a três salários mínimos terão o registro gratuito; os com renda de três a seis salários mínimos obterão redução de 90%; e, por fim, aqueles com renda de seis a dez salários mínimos conquistarão a redução de 80% (art. 43 da Lei n.º 11.977/09). Enquanto isso, o construtor terá redução de 90% nos custos cartoriais quando o imóvel custar até R\$ 60 mil; de 80%, quando o imóvel custar até R\$ 80 mil, e de 75%, para imóveis até R\$ 130 mil.

Dessa forma, a Lei n.º 11.977/09 representa um novo marco jurídico para a regularização fundiária, embora já existam outros instrumentos importantes, tais como o Estatuto da Cidade, a MP n.º 2.220/01 e a Lei n.º 11.481/07 (Regularização de Imóveis da União).

Com relação à hipótese apresentada no capítulo III da Lei Federal nº 11.977, o novo marco legal expõe as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que podem ser utilizadas para a regularização e titulação de assentamentos voltados ao direito à moradia e à função social da propriedade urbana. Ademais, a nova lei representa, em princípio, a desburocratização do setor urbanístico,¹⁴ podendo impulsionar os procedimentos necessários para a regularização das cidades, pois a dificuldade na regularização parte de muitos problemas jurídicos ainda existentes, especialmente os decorrentes da legislação urbanística, ambiental, cartorária e processual.

O procedimento, primeiramente, prevê a identificação das áreas, sejam essas privadas ou públicas, por meio de levantamento topográfico, e dos moradores, com a identificação do tempo de posse e renda familiar, por exemplo. Também, almeja que sejam apontadas as áreas a serem preservadas ou que apresentam riscos à população. Nessa linha, tem-se o intuito de estabelecer quem são e como vivem os possuidores da área para em seguida legitimá-la ou regularizá-la, garantindo segurança jurídica aos moradores.

As diretrizes da inovação legislativa, além dos princípios expostos pelo Estatuto da Cidade, os quais também devem ser observados, podem ser identificadas com: a) a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, assegurados o nível adequado de habitabilidade; b) a articulação com as outras políticas setoriais, nos diferentes níveis de governo; c) a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; d) o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e, ainda, e) a concessão do título preferencialmente para a mulher, seja ela esposa ou companheira (art. 48 da Lei n.º 11.977/09).

14 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativo – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

A política pública de regularização fundiária, ora apresentada, prescreve, portanto, normas sobre os assentamentos informais consolidados em áreas urbanas, com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, com malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) equipamentos de infraestrutura, os quais podem ser a drenagem de águas pluviais urbanas, o esgotamento sanitário, o abastecimento de água potável, a distribuição de energia elétrica, ou limpeza urbana, a coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 47, II, da Lei n.º 11.977/09). Nota-se que as áreas urbanas consolidadas, a serem regularizadas, podem ser de duas espécies: a) de interesse social ou b) de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social visa à proteção do direito de moradia (art. 6º, da CF/88) para famílias de baixa renda, decorrente da função social da posse¹⁵, tendo como características: a) os critérios equivalentes à usucapião especial ou concessão de uso especial para fins de moradia, como a ocupação pacífica por mais de cinco anos, realizada por pessoas de baixa renda, em áreas de até 250m² utilizadas como única moradia para famílias que não tenham propriedade imobiliária urbana ou rural (art. 183 da CF/88 e MP 2.220/01), exceto se tal medida for pleiteada via usucapião coletiva (art. 10, da Lei 10.257/01); b) que os imóveis situados estejam em ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), assim previsto em lei municipal ou no plano diretor, ou, c) que as áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (art. 47, VIII, da Lei n.º 11.977/09).¹⁶

A regularização fundiária de interesse específico tem outro objetivo e é caracterizada por fazer parte da organização da cidade, em áreas ocupadas por pessoas com níveis de renda elevados, cuja irregularidade surge da opção dos moradores e não da estrita necessidade de moradia, como, por exemplo, nos casos de loteamentos conhecidos como “fechados” e os “falsos condomínios”.¹⁷ Assim, as autoridades Municipais, Estaduais ou

15 A simples personalidade da posse pela moradia não conduz à aquisição da propriedade, se não acompanhada do exercício de uma atividade econômica, seja ela rural, industrial ou de mera subsistência da entidade familiar. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 300.

16 JACOMINO, Sérgio. *Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009*. Disponível em: <<http://registadores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

17 DIAS, Maurício Leal Dias. *Jus Cidade*. Disponível em: <<http://juscidade.blogspot.com/2009/07/lei-federal-1197709-regularizacao.html>>. Acesso em: 09 mai.2010.

Federais são quem determinarão o interesse específico da área irregular, sendo que esta prática poderá ser materializada por meio de simples “ato administrativo”.¹⁸

Nesses casos, o projeto deve ser apresentado pelo interessado e analisado pela autoridade competente para conceder a licença. Mas, a priori, existe maior rigor para esse tipo de projeto, pois há restrições mais rígidas às ocupações em áreas de preservação permanente, exigindo-se compensações urbanísticas e ambientais, quando necessário. Ademais, a responsabilidade pela implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários e das compensações urbanísticas, serão definidas pela autoridade competente. É admitido o compartilhamento dos custos e dos investimentos com a comunidade beneficiada.¹⁹

2.1. DOS PROCEDIMENTOS DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA

Interessa-nos, neste breve trabalho a regularização fundiária de interesse social, cujo pressuposto é a existência de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda. Nessa linha, a legitimidade da Defensoria Pública para a promoção da regularidade da área está prevista no artigo art. 50 da Lei n.º 11.977/09, cujo texto autoriza a iniciativa pelos moradores, individual ou coletivamente, via associação de moradores, cooperativas habitacionais, organizações sociais e entidades afins, ligadas ao desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, focando sempre uma situação geral, da região ou de um segmento populacional, não podendo ser unitária.

Também, permite-se a iniciativa da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Aliás, a participação do ente público, principalmente dos Municípios, é essencial para a efetivação dos novos instrumentos, em razão dos meios materiais de que dispõe. É importante observar que a ocupação poderá se dar em área pública ou privada. Nesta segunda hipótese, todos os Entes são legitimados. Para as áreas públicas, a União terá legitimidade em sua área e sobre as dos Estados e Municípios, desde que autorizada, os

18 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

19 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

Estados poderão demarcar sobre as suas áreas e as dos Municípios, desde que autorizados, mas não poderão em área da União. Por fim, os Municípios poderão demarcar sobre as suas áreas e dos Estados, desde que autorizados, não podendo proceder acerca das áreas da União.

Também nesse viés, o Município passa a ter autorização para legislar sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, com base em suas próprias legislações e por meio das diretrizes indicadas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, consoante o disposto no artigo 49 da Lei n.º 11.977/09. Apesar dessa previsão, a falta de legislação municipal não impede a realização da regularização, já que a própria Lei n.º 11.977/09 regula amplamente esse procedimento.²⁰

O capítulo III, que trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos, definiu dois novos instrumentos de política pública, denominados **demarcação urbanística** e **legitimação de posse**, os quais objetivam a beneficiar aos ocupantes de terras, seja de domínio público, seja de domínio privado.

Nessa linha, a demarcação urbanística é realizada pelo poder público por meio de um procedimento administrativo que visa a definir os limites da área, a sua localização, quem são os seus confrontantes, entre outros, tudo com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, conforme o art. 47, III da Lei n.º 11.977/09, viabilizando a averbação do auto de demarcação urbanística junto ao Registro de Imóveis competente.

Já a legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir o título que reconhece a posse, objeto da demarcação urbanística, com identificação do ocupante e do tempo e a natureza da posse, concedido preferencialmente para a mulher. Em síntese, consiste em outorgar títulos aos possuidores que ocupam as áreas, garantindo a posse definitiva do imóvel ao seu ocupante, como previsto no art. 47, inciso IV, da Lei n.º 11.977/09, com a possibilidade de registro do título de legitimação de posse.

20 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

Transcorridos 5 (cinco) anos do registro do título de legitimação de posse, há a possibilidade de conversão desse em propriedade. Portanto, poder-se-á denominar o procedimento de **usucapião administrativo ou extrajudicial**, pois não se exige a intervenção do Poder Judiciário. Os procedimentos serão feitos diretamente junto ao Registro de Imóveis correspondente à posse demarcada administrativamente, se não existir discordância por parte do proprietário, por exemplo.²¹ Tal possibilidade somou-se às diretrizes gerais da política urbana, presentes no Estatuto da Cidade, e visou a fomentar o princípio do estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, na leitura do art. 48, inciso IV, da Lei n.º 11.977/09.

Os novos instrumentos são, essencialmente, compostos por três fases: a) a apresentação inicial do projeto; b) a averbação da “demarcação”; e, ao final, c) o registro da legitimação de posse, com a possibilidade de posterior conversão em propriedade.

Destarte, inicia-se a tramitação por meio de simples requerimento, afastando-se, assim, as exigências que possam trazer maiores dificuldades no trâmite da regularização, visto que o propósito da lei em questão é obter melhoria ou aprimoramento dos núcleos habitacionais consolidados, e, para tanto, busca-se facilitar a superação das dificuldades vivenciadas pela população de baixa renda. Logo, não seria adequado cobrar maior rigor na confecção do projeto ou no atendimento das exigências.

Com a análise e aprovação de um projeto pelo Município, ocorre conjuntamente o licenciamento ambiental e urbanístico, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, pois este último é indispensável ao deferimento daquele, tal como previsto no artigo 53, parágrafo único da Lei n.º 11.977/09. Nessa senda, deverão ser consideradas as características da área e as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental do local,²² identificando-se os lotes a serem regularizados, as eventuais relocalizações de edificações, as vias de circulação, as áreas destinadas ao uso público, as compensações urbanísticas e ambientais (do qual decorre o princípio do poluidor pagador), as condições para promover a segurança da população em situações de risco e as medidas previstas para adequação da

21 PAIVA, Aírene José Amaral de. **Usucapião extrajudicial no registro de imóveis**. Disponível em: <<http://www.jornaldehoje.com.br/portal/noticia.php?id=17891>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

22 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

infraestrutura básica (art. 51 c/c 55 da Lei n.º 11.977/09). Observa-se, ainda, que cabe ao município definir os requisitos para elaboração do projeto quanto aos desenhos, memorial descritivo e cronograma de obras (art. 51, §2º, da Lei 11.977/09).

Com a aprovação do projeto, a demarcação urbanística é efetuada, baseando-se no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação (art. 56 da Lei n.º 11.977/09). Contudo, esse instrumento não proporciona a transferência de propriedade imobiliária, mas apenas sinaliza a possibilidade de aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião especial urbana ou pela concessão de uso para fins de moradia, reconhecendo-se, por enquanto, apenas a posse.²³ Dessa forma, o poder público não adquire qualquer direito real em razão da pura e simples demarcação. Observa-se, também, que esse ato administrativo não tem natureza de desapropriação.²⁴

Todavia, se a área abordada estiver situada em área pública ou em confrontação com esta, o poder público deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pelo patrimônio em questão para informarem se ele detém a titularidade da área, no prazo de 30 dias (art. 56, §2º, da Lei n.º 11.977/09). Ausente manifestação da sua parte nesse prazo, será dada continuidade à demarcação, conforme o parágrafo 3º do citado artigo. No que se refere a áreas de domínio da União, ressalva-se a aplicação da lei nº 11.481/2007 (que instituiu as demarcações de terrenos públicos da União para fins de regularização fundiárias em ZEIS), e, nas áreas de domínio dos Estados membros ou Municípios, a sua respectiva legislação patrimonial, o que não exclui a sua manifestação junto a esse procedimento extrajudicial.

Após tal procedimento, é elaborado o documento hábil, chamado **auto de demarcação urbanístico**²⁵ (art. 56 da Lei n.º 11.977/09), pelo órgão do Poder Público

23 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

24 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

25 Aduz-se que o procedimento exige que o auto de demarcação urbanística seja instruído com: a) planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver; b) planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis; e, c) certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes (art. 56, §1º, da Lei 11.977/09). Entretanto, nota-se que o enquadramento correto da área é atividade atribuída ao Oficial do Registro de Imóveis, assim, caso aja alguma falha pelo município poderá, depois disso, ser corrigida pelo registrador.

interessado ou envolvido em realizar a regularização fundiária (União, Estado ou Município), providenciando seu encaminhamento ao Registro de Imóveis, a fim de averbar na matrícula a área demarcada.²⁶

Ato conseqüente será a averbação, entretanto, antes disso, o cartório imobiliário deve tentar identificar o proprietário da área, para ser notificado pessoalmente, a fim de que, no prazo de 15 dias, possa apresentar impugnação (art. 57, §1º, da Lei n.º 11.977/09). Caso não venha a ser encontrado, devendo proceder-se à notificação editalícia no prazo de 60 dias. Esta cientificação ficta traz consigo a resenha do auto de demarcação e seu desenho simplificado, de modo a permitir a localização da área. Outrossim, deve haver publicação em jornal de grande circulação e no Diário Oficial daquele ente que esteja promovendo a regularização, sendo que tais gastos correm por conta desse último (art. 57, § 3º, I, II e III, da Lei 11.977/09). Ressalta-se que além do proprietário, eventual confrontante ou terceiro interessado também pode impugnar essa medida, respeitando idêntico prazo ao acima mencionado.²⁷

Caso não seja localizado o proprietário ou, uma vez identificado, ele não oferecer impugnação à pretensão de averbação, conforme lhe faculta a lei, será averbado o auto na matrícula do imóvel (art. 57, §4º, da Lei n.º 11.977/09).

Por outro lado, será aberta, com base na planta e no memorial, uma matrícula para cada lote, nas quais constarão as moradias, e uma para cada lote destinado ao uso público, se existirem. Aqui já se observa a forma de aquisição originária da propriedade, como ocorre nos casos de sentença declaratória de usucapião.²⁸

E, havendo mais de uma matrícula e Cartórios de Registros de Imóveis distintos, o auto de demarcação deve ser expedido em duplicidade, enviado a ambos os escritórios para averbação.²⁹ Cabe ao poder público, ainda, remeter cópia ao Registro de

26 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

27 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária: A função social do Registrador Imobiliário na regularização fundiária**. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria_03.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2010.

28 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária: A função social do Registrador Imobiliário na regularização fundiária**. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria_03.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2010.

29 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao>>

Imóveis do Diário Oficial e exemplar do jornal de grande circulação que publicaram o edital, para juntada aos autos do procedimento.³⁰

No caso de impugnação à averbação do auto de demarcação urbanística, cujo prazo é de 15 dias, o proprietário vai apresentar seus motivos e fundamentos. Haverá notificação e abertura de prazo de 60 (sessenta) dias para o poder público manifestar-se, momento em que pode ser proposta a alteração do auto ou ser adotada qualquer medida para afastar oposição do proprietário ou confrontante (art. 57, §6º, da Lei n.º 11.977/09).

Em caso de resistência do proprietário, o Oficial de Registro de Imóveis pode tentar a conciliação entre o impugnante e o Poder Público ou legitimado (art. 57, §9º, da Lei n.º 11.977/09), mas não pode realizar qualquer tipo de julgamento administrativo. Por isso, restando inexitoso o acordo proposto, a demarcação será encerrada em relação à área impugnada, facultando-se discutir tal pleito junto ao Poder Judiciário (art. 57, §10º, da Lei n.º 11.977/09). Todavia, se somente parte da área for impugnada, o procedimento seguirá em relação à parcela restante (art. 57, §8º, da Lei n.º 11.977/09). Assim, estando o procedimento submetido ao Juízo, é facultado ao magistrado, além das provas robustas, que nessa fase já lhes foram entregues requerer novas provas, como a oitiva de testemunhas.³¹

Após a demarcação, o pedido de averbação do respectivo auto é apresentado ao Registro de Imóveis, trazendo como efeito dessa prática o bloqueio da matrícula para outros atos que não sejam aqueles necessários para o desenvolvimento do processo de regularização fundiária em pleno trâmite. Assim, não poderão ser objeto de registro, por exemplo, títulos relativos a outros negócios jurídicos envolvendo o imóvel constante dessa matrícula, salvo por determinação judicial cautelar.³²

Frente ao exposto, depois de averbado o auto de demarcação o poder público inicia a elaboração do projeto, divulgando a nova matrícula que, por sua vez, considera o

[administrativa-lei-119772009>](#). Acesso em: 30 abr. 2010.

30 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

31 PAIVA, João Pedro Lamana. et al. **Usucapião Extrajudicial e sua Viabilidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/mostra_noticias.php?id_noticias=30&id_noticias_area=1>. Acesso em: 10 mai. 2010.

32 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

fracionamento do solo e indica a área total de cada um dos lotes.³³ Com o registro do parcelamento do solo, devem ser anexados o levantamento topográfico, o estudo de viabilidade urbanística (EVU), a definição de regime urbanístico da AEIS, a aprovação do Projeto Urbanístico, os memoriais descritivos dos lotes e áreas públicas, as licenças e certidões necessárias ao registro (quais sejam: ambientais, do corpo de bombeiros, fiscais, etc.), a documentação relativa à conclusão da obra, o requerimento ao Registro de Imóveis e sua devolução com impugnações existentes.

Assim, abrem-se as matrículas para cada lote (não é para cada um dos propensos possuidores/proprietários) e para as eventuais áreas públicas (art. 66, inciso I, da Lei n.º 11.977/09), as quais não podem ser lembradas (art. 70 da Lei n.º 11.977/09). Assim, caso uma área possua 5 (cinco) moradias no espaço correspondente a um lote, todas as casas ali existentes compreenderão uma única matrícula. Tal providência confere maior segurança jurídica à regularização, uma vez que permite melhor exame da situação registral.

Ao final do registro do parcelamento, o município passa a **expedir os títulos de legitimação de posse**, que, também, serão registrados nas matrículas dos lotes que surgiram desse parcelamento (art. 167, inciso I, n.º 41, da Lei n.º 6.015/73).³⁴

O título de legitimação de posse será concedido aos moradores ocupantes do lote, cadastrados pelo Poder Público, desde que: a) não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel; b) não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e c) os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m². Convém referir que o título de legitimação de posse será, preferencialmente, confeccionado em nome da mulher (art. 59, § único, da Lei n.º 11.977/09).

Esse título de posse, com o transcurso do prazo constitucional de posse *ad usucapionem*, qual seja de 5 (cinco) anos (art. 183 da Constituição Federal), poderá sofrer conversão em título de propriedade.³⁵

33 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativo – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

34 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG**. Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

Para requerer a **conversão de sua posse em registro de propriedade** junto ao Registro Imobiliário, o tempo anterior ao registro da legitimação de posse não pode ser contado, devendo o possuidor aguardar outros 5 (cinco) anos a partir do registro a fim de concretizar sua aquisição por usucapião, nos casos de áreas privadas, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.³⁶

É importante mencionar que não existe a possibilidade de equiparar o instituto da legitimação de posse, ora analisado, ao instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, uma vez que neste último não pode ser transferida a titularidade dos bens públicos. A principal diferença entre legitimação e concessão consiste no fato de que ao final da regularização o título de concessão de uso especial para fins de moradia este gera direito real – art. 1225, inciso XI, do Código Civil, inclusive sobre imóvel público regularizado.³⁷

Para requerer a conversão do registro de posse em registro de propriedade, o adquirente apresentará ao Registro de Imóveis: a) as certidões do cartório distribuidor, demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel (devem ser relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo Poder Público); b) a declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; c) a declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e, d) a declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas (art. 60, §1º, da Lei 11.977/09).

Como visto, supera-se a impossibilidade de registro da posse, o que a aproxima de um direito real³⁸. Pode-se, ainda, afirmar-se da existência no sistema de uma

35 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

36 JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registadores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

37 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

38 Nesse sentido, é importante lembrar a lição de FACHIN, "Em relação ao regime jurídico, uma outra questão pode ser colocada: a que estabelece que os direitos reais são cogentes; (...) Conclui-se, portanto, com essa digressão, que essas distinções ditas fundamentais, tidas como a espinha dorsal do direito obrigacional e dos direitos reais, não são dadas, mas construídas. In, FACHIN, Luiz Edson. Teoria Crítica do Direito Civil À luz do novo Código Civil Brasileiro. 2ª Ed. Rio de Janeiro. Renovar, 2003, p.115.

forma de usucapião sem que ocorra a intervenção do Poder Judiciário, com a conversão da legitimação de posse em propriedade.

Outra particularidade da lei que pode ser abordada é a facilitação da regularização dos loteamentos irregulares. Verifica-se que anteriormente à Lei n.º 6.766/79 era comum haver loteamentos sem ato formal de registro e sequer aprovação municipal. Entretanto, com a fixação de regras mais rígidas para o parcelamento do solo, muitos desses parcelamentos passaram a ser considerados irregulares. Contudo, agora há a previsão do art. 75 da Lei n.º 11.977/09, que simplifica o procedimento e viabiliza a regularidade.

Ressalta-se que, para proceder a esse registro do parcelamento do solo, basta que o interessado comprove que o parcelamento esteja integrado à cidade, o que pode ser feito mediante certidão expedida pelo Município, acompanhado de plantas e memorial descritivo dos lotes, por exemplo, e, até mesmo, sem maiores exigências quanto à aprovação de órgãos ambientais e estaduais. Todavia, se existir divergência entre a descrição da área a ser regularizada e aquela descrita na Matrícula do Registro de Imóveis, deverá ser promovida a retificação do registro na forma do artigo 213 da Lei n.º 6.015/73, a fim de possibilitar o registro do loteamento.³⁹

Ademais, nas regularizações fundiárias urbanas providenciadas antes da Lei n.º 11.977/09, compete ao município autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes, definidos na legislação de parcelamento do solo urbano, apontando as áreas a serem utilizadas pela coletividade, como, por exemplo, praças e escolas (art. 52 da Lei n.º 11.977/09).

Além disso, caberá também ao município, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários, providenciar a implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e de equipamentos comunitários, bem como de sua manutenção, previstos no parágrafo 6º do artigo 2º da Lei n.º 6.766/79, independente de quem sejam os requerentes do projeto de regularização fundiária, e mesmo antes de concluída a

39 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG.** Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_rmp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

transferência de domínio do imóvel, então pleiteada (art. 55 da Lei n.º 11.977/09).⁴⁰ Logo, tal proposta pode conter as metas necessárias à melhoria, à conservação ou à preservação das condições naturais, zelando-se, por exemplo, pelo cuidado das águas.

Outra possibilidade é a usucapião extrajudicial coletiva para os imóveis com área superior a 250m², caso preenchidos os requisitos para tanto, como por exemplo, a impossibilidade de individualização de cada lote.

Questão de gênero vem no artigo 48 da Lei n.º 11.977/09, no que se refere à entrega do título de domínio, que será conferido preferencialmente para a mulher, enquanto a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que deveria ser concedido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil, consoante o texto do artigo 183, §1º, igualmente reproduzido no artigo 9º, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01). Assim, há a possibilidade de maior segurança para a família e garantia de que a mulher fique com a moradia, uma vez que estatísticas demonstram que apenas 1% de todas as propriedades do mundo tem o título de propriedade em nome da mulher.⁴¹

No que tange à possibilidade de cessão da posse de um morador para outro, verifica-se a viabilidade de ser averbada tal transferência na matrícula do imóvel, com base no artigo 246 da Lei n.º 6.015/73, uma vez que o sentido da lei é de regularizar os imóveis, com a consequente entrada no mercado imobiliário. Portanto, após o lapso temporal de 5 (cinco) anos, o último possessor que constar na matrícula poderá requerer a consolidação de seu direito de posse em propriedade. A cessão da posse, neste caso, entra na regra geral do artigo 1.207 do Código Civil, segundo a qual o sucessor singular pode unir a sua posse a de seu antecessor, para os efeitos legais, e, conforme a Lei n.º 11.977, tal efeito é a conversão em propriedade.⁴²

40 **Desenvolvimento urbano.** Disponível em: <http://ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=34059>. Acesso em: 30 abr. 2010.

41 ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/Cidades para todas – Vendo a cidade através do olhar das mulheres. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

42 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG.** Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

Contudo, pode-se cogitar de o poder público vedar, após a averbação do termo de legitimação de posse, a transferência sobre os direitos e ações que recaem sobre o imóvel, cuja ocupação ainda não foi convertida em propriedade, contanto que expressamente exista essa ressalva, sendo que usualmente é feita por meio de contrato, com cláusula de inalienabilidade pelo período de 05 (cinco) anos.⁴³

Ademais, em relação às questões ambientais, nota-se a permissão de o município, por meio de decisão motivada, deferir a inclusão de regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente (APPs), ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior (art. 54, §1º, da Lei n.º 11.977/09). Todavia, a questão ambiental deve ser muito bem considerada, pois o excesso de rigor legal favorece a irregularidade, e a falta de exigências pode acarretar na degradação do meio ambiente.

Outra questão que ora se analisa é a tramitação da usucapião extrajudicial, a qual pode não ser tão célere quanto se imagina, devido à demora em agregar todos os documentos necessários e ante a dificuldade de identificar os proprietários e moradores, além do fato de que muitos deles não possuem seus próprios documentos pessoais ou de que seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) esteja em situação irregular, freando o prosseguimento da regularização. Além disso, existem as dificuldades técnicas, como, por exemplo, ao proceder no levantamento topográfico da área ou das transferências dos ocupantes de áreas de risco. Assim, também as dificuldades financeiras, como os custos de demarcação e desapropriação das áreas de propriedade privada, e as dificuldades institucionais, dentre outros fatores já tão conhecidos.

De qualquer sorte, de destacar exemplo, por meio de um caso prático, procedimento em que foi requerida a usucapião administrativa e que já apresenta seus primeiros resultados. Na cidade de Belo Horizonte/MG, a Companhia Urbanizadora local (Urbel) obteve junto ao Cartório do 7º Ofício do Registro de Imóveis o auto de demarcação

43 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG.** Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

urbanística de uma área com 273 imóveis, situados na Vila Corumbiara, possibilitando a regularização dos imóveis.⁴⁴

3. AS ALTERAÇÕES NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS EM VIRTUDE DA LEI Nº 11.977/09

Uma das novidades trazidas pela nova lei é o registro eletrônico de imóveis, com alterações na Lei de Registros Públicos – LRP, Lei 6.015/73, a fim de proceder no registro de áreas de regularização fundiária.⁴⁵

É importante historiar que o novo estatuto foi precedido de outros diplomas legislativos que indicavam renovação, como as Leis n.º 10.931/04, que trata da gratuidade do primeiro registro da regularização promovida pelo poder público, e a Lei n.º 11.481/07, que aborda a Regularização Fundiária em ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), prevendo a isenção do foro e laudêmio às famílias de baixa renda e procedimentos extrajudiciais atinentes à matéria. Da mesma forma, a Lei n.º 11.888/2008, garante o direito à assistência técnica gratuita para o avanço dos programas de regularização,⁴⁶ o que também representa uma inovação de grande valor para a população de baixa renda.

A Lei de Registros Públicos, por sua vez, experimenta, como a Lei n.º 11.977/09, significativas alterações, como as já citadas no presente estudo, entre elas, a obrigatoriedade de implantação do registro eletrônico, exigência da sociedade contemporânea. Assim, a inovação cibernética pode auxiliar no desempenho de algumas funções, bem como otimizar o tempo tanto do registrador, quanto do indivíduo que precisa do documento.

Esse registro eletrônico formará um banco de dados nacional com os atos registrais praticados antes e depois da vigência da Lei de Registros Públicos. Além disso, a

44 **Urbel obtém auto de demarcação urbanística.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/imprensa/regularizacao-fundiaria/noticias-2010/janeiro-1/urbel-obtem-auto-de-demarcacao-urbanistica/>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

45 JACOMINO, Sérgio. Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

46 Disponível em <www.anauni.org.br/.../04_11_09_1o_%20%20Painel_Edesio_fernandes.ppt>, acesso em 30 nov. 2009.

característica fundamental dessa inovação será a possibilidade de interação entre os cartórios, a fim de trocarem e complementarem informações.

Os serviços de registros públicos serão obrigados a disponibilizar, por meio eletrônico e sem ônus, para o Poder Executivo Federal, na forma da Previdência Social e da Receita Federal, dentre outros agentes, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme ficar determinado em regulamento a ser elaborado (art. 41 da Lei n.º 11.977/09). Esse dispositivo causou polêmica, pois os registradores passaram a temer que os bancos de dados viessem a ser confiscados, o que seria um passo para a estatização desses serviços.⁴⁷ Porém, o que o artigo está determinando é que os registros de imóveis disponibilizem, sem ônus, o acesso às informações, e não ao banco de dados.

Destarte, a nova disposição do art. 17 da LRP assevera que, caso ocorra o acesso ou envio de informações aos registros públicos por meio da rede mundial de computadores, deverá haver a assinatura com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP.

Como incentivo, a Medida Provisória n.º 460 autoriza o abatimento do imposto de renda dos valores gastos com a informatização da serventia, permitindo o lançamento como despesa de toda a aquisição de equipamentos direcionados à modernização e informatização do cartório.⁴⁸

No que se refere às custas, observa-se que a lei, objeto desse estudo, também instituiu a concessão de isenções e reduções de emolumentos no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida. Contudo, observa-se que os serviços notariais e registrais do país são remunerados por meio de emolumentos (art. 236, § 3º, da Constituição Federal), os quais, por força de lei, são devidos aos Notários e aos Registradores na sua integralidade (art. 28 da Lei n.º 8.935/98), em razão da prestação dos serviços a eles delegados. Dessa forma, a Associação dos Notários e Registradores - Anoreg -, por meio de seu vice-

47 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG.** Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

48 COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG.** Disponível em: <http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

presidente, Luiz Gustavo Ribeiro, assevera que “o programa só pode ser aplicado uma única vez para cada pessoa física e uma única vez para cada imóvel, providência que acredita compensar o benefício social do programa e eventuais perdas dos cartórios”.⁴⁹

No caso da aquisição ou financiamento do primeiro imóvel residencial adquirido no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo beneficiário tenha renda familiar mensal de até três salários mínimos haverá gratuidade no pagamento do registro (art. 43 da Lei n.º 11.977/09). A responsabilidade pela declaração de que se trata do primeiro imóvel do adquirente é deste e da CEF.⁵⁰

Há redução de custas e emolumentos aos adquirentes de imóvel adquirido ou financiado exclusivamente no âmbito do PMCMV, para os seguintes atos, relativos tão-somente ao primeiro imóvel residencial: a) a escritura pública, quando esta for exigida; b) ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais; e, c) aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 03 salários mínimos. Assim, obterão a redução no montante de 80% para os imóveis residenciais, destinados à beneficiário com renda familiar mensal superior a 06 e até 10 salários mínimos; e de 90% quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 03 e igual ou inferior a 06 salários mínimos. Verificadas quaisquer inconformidades que descaracterizem o imóvel ou o beneficiário junto ao PMCMV, deverão ser apontadas em nota de impugnação que será entregue ao interessado para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis.⁵¹

Assim que foi promulgada, em julho deste ano, os cartórios passaram a dar outra interpretação para a Lei n.º 11.977. Entendiam que a isenção de despesas cartoriais recaía apenas sobre o registro de empreendimentos coletivos. Isso obrigou o governo federal a publicar um regulamento sobre a questão, qual seja o Decreto n.º 6.962/09, definindo que a isenção e/ou redução de despesas cartoriais vale para imóveis novos

49 **Minha Casa, Minha Vida desonera burocracia.** Disponível em: <http://fabianavendasgrupofeltrin.blogspot.com/2010/04/minha-casa-minha-vida-desonera.html>. Acesso em 10 mai. 2010.

50 **Serviços de Registros Públicos: Comarca de Sapucaia do Sul.** Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/nota_tecnica.pdf. Acesso em 10 mai. 2010.

51 **Serviços de Registros Públicos: Comarca de Sapucaia do Sul.** Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/nota_tecnica.pdf. Acesso em 10 mai. 2010.

construídos isoladamente.⁵² Os cartórios que não cumprirem o disposto nos artigos 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas em leis esparsas.

Outra novidade é o já comentado registro do parcelamento resultante da regularização fundiária, que inaugura o instituto da usucapião administrativa, deverá ser solicitado acompanhado dos seguintes documentos: a) da certidão atualizada da matrícula do imóvel; b) do projeto de regularização fundiária aprovado; c) do instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e, d) 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. 65 da Lei n.º 11.977/09).

Ademais, tal registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária deverá importar tanto na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, caso esta ainda não exista, quanto na abertura de matrícula para cada um dos lotes, resultantes do projeto de regularização fundiária. As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se preciso for, com as restrições administrativas que pretende firmar.⁵³

Há previsão de isenção das custas e emolumentos para o registro a) do auto de demarcação urbanística; b) do título de legitimação posse; c) da conversão em título de propriedade; e, d) dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

4. CONCLUSÃO

O movimento social organizado, bem como o próprio beneficiado, devem participar ativamente do processo e exigir dos Poderes Públicos a efetiva aplicação dos

⁵² Minha Casa, Minha Vida desonera burocracia. Disponível em: <<http://fabianavendasgrupofeltrin.blogspot.com/2010/04/minha-casa-minha-vida-desonera.html>>. Acesso em 10 mai. 2010.

⁵³ Oficina sobre Regularização Fundiária. Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/9_RF_CEF_Anoreg_CRI.pps>. Acesso em: 10 mai. 2010.

novos institutos em benefício de milhões de moradores, que poderão ser favorecidos pela respectiva regularização fundiária. Para tanto, dever-se-á respeitar o fato de que as pessoas devem ter o direito a permanecer nas áreas em que vivem, uma vez que é ali que estão as suas raízes históricas, seus familiares e seus amigos. Não se olvide, entretanto, ser imprescindível que isso ocorra com a garantia de melhores condições de vida, com acesso aos serviços públicos, ao meio ambiente saudável, com um bom nível de habitabilidade, com bons níveis de sustentabilidade social, urbanística e social.

Com a edição da Lei n.º 11.977/09, a posse ganha permissão para ser registrada junto ao Registro Imobiliário, trazendo enriquecimento nas políticas públicas que visam à regularização fundiária, uma vez que a segurança jurídica que os novos procedimentos alavancam é muito importante para quem reside numa área precariamente ocupada. Essas novas políticas de regularização fundiária, juntamente com as já existentes, ao proporcionar a inclusão da população segregada e a urbanização dos assentamentos informais, combatem a desigualdade social e promovem o justo e adequado desenvolvimento das cidades.

Todavia, apenas a edição legislativa não basta. É necessário superar a burocratização e a carência de políticas públicas, vencer a falta de integração dos órgãos e instituições públicas, exigindo-se uma nova conduta dos poderes e dos operadores jurídicos, superando a dogmática tradicional⁵⁴, amenizando o tempo das intervenções, dentre outras medidas essenciais para a efetivação da moradia como direito fundamental da pessoa humana. Nessa nova postura é que se insere a Defensoria Pública, para tornar factível a abstrata previsão legal.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

54 Como alerta Larenz:(...) a dogmática jurídica afirmar-se-á a si própria e cumprirá a sua função quando e só quando conseguir, em medida crescente, desenvolver e aplicar formas de pensamento orientado a valores – como o tipo jurídico, o conceito jurídico funcionalmente pensado, o sistema móvel e o aberto – e métodos de um pensamento que não só flui num sentido único, mas em sentido duplo – métodos de concretização e tipificação de analogia e de redução teleológica. *In*, LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulberkian, 1989, p. 277.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/Cidades para todas – Vendo a cidade através do olhar das mulheres. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BARROS; Ana Maria Furbino Bretãs; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001)**. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/06.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. **Medida Provisória 459 de 25/03/2009: Contribuição ao Encontro Regional da Serjus-MG**. Disponível em:<http://www.serjus.com.br/encontros/ipatinga_2009/encontro_regional_ipatinga_palestra_mp_459.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

DIAS, Maurício Leal Dias. **Jus Cidade**. Disponível em: <<http://juscidade.blogspot.com/2009/07/lei-federal-1197709regularizacao.html>>. Acesso em: 09 mai.2010.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. **Teoria Crítica do Direito Civil À luz do novo Código Civil Brasileiro**. 2ª Ed. Rio de Janeiro. Renovar, 2003, 362.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

JACOMINO, Sérgio. **Usucapião Administrativa – Lei 11.977/2009**. Disponível em: <<http://registradores.org.br/usucapiao-administrativa-lei-119772009>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 1989. 620 p.

PAIVA, Airene José Amaral de. **Usucapião extrajudicial no registro de imóveis**. Disponível em: <<http://www.jornaldehoje.com.br/portal/noticia.php?id=17891>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em 30 abr. 2010.

_____. **Regularização fundiária: A função social do Registrador Imobiliário na regularização fundiária**. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/regularizacao_fundiaria_03.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2010.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalti. **Sistema de Ciência Positiva do Direito**. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1972, 316 p.

ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia Jurídica e Democracia**. São Leopoldo: EdUnisinos. 2003. 204 p.

SOARES, Ary Jorge Almeida Soares. **MCMV: uma mudança na habitação de baixa renda do Brasil**. Disponível em: <<http://www.portaldocomercio.org.br/media/dj3ago09.pdf>>. Acesso em: