

A QUESTÃO URBANA E A NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL, APARTIR DA LEI Nº 11.977/2009, COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

THE URBAN LAND ADJUSTMENT OF SOCIAL INTEREST IN BRAZIL, FROM LAW 11.977/2009, AS INSTRUMENT OF EFFECTIVENESS OF RIGHT TO HOUSING

Samira dos Santos Daud¹

Jussara Maria Moreno Jacintho²

RESUMO

O estudo tem como objetivo analisar a questão urbana e a necessidade de regularização fundiária como consectários do direito social à moradia. Buscar-se-á conceituar e identificar os objetivos e finalidades da regularização fundiária no Brasil, principalmente a partir da Lei nº 11.977/2009, com as alterações trazidas pela Lei nº 12.424/2011, bem como analisar a sua importância no ordenamento jurídico brasileiro, em virtude do êxodo rural que ocasionou os aglomerados urbanos e o conseqüente crescimento desordenado das cidades. Tratar-se-á, outrossim, da necessidade de se regularizar a posse, atribuindo-se segurança jurídica na relações dominiais, como forma de acesso ao exercício de outros direitos fundamentais. Por fim, trata-se de um artigo de revisão por se caracterizar como um estudo bibliográfico.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Lei nº 11977/2009; Questão Urbana; Efetivação ao direito à moradia;

ABSTRACT

The study aims to analyze urban issues and the need for regularization as consectários the social right to housing. Search It will conceptualize and identify the goals and purposes of land regularization in Brazil, mainly from the Law 11.977/2009, with the changes introduced by Law No. 12.424/2011, and analyze its importance in Brazilian law, due to the rural exodus that caused the urban areas and the consequent overcrowded cities. Treat yourself-will, moreover, the need to regulate the possession, assigning legal certainty in dominial relations as a means of access to the exercise of other fundamental rights. Finally, This is a review article because it is characterized as a bibliographical study.

Keywords: Land regularization; Law No. 11977/2009; Urban Issues; Realization of housing rights;

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo versará sobre a questão urbana e a necessidade de regularização fundiária urbana de interesse social trazido pela lei nº 11.977/2009, que inaugurou um novo momento jurídico no Brasil, pois se apresenta como instrumento de efetivação do direito à moradia.

Trata-se de uma lei nacional que, pela primeira vez no Brasil, conceitua, estabelece procedimentos e competências e cria importantes instrumentos de efetivação da moradia.

¹Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe(UFS), Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina(UFSC, 1999) e em Teoria do Estado e do Direito pela Universidade Tiradentes(UNIT, 2007), Advogada, graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT, 1998); Professora do Curso de Graduação em Direito desde 2004.

² Doutora em Direito Constitucional, pela PUC/SP (2003), Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1996),especialização em Direito Civil pela FGV/RJ, graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (1988) . Professora adjunta de direito constitucional do Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe.

A referida lei veio ao encontro da necessidade de regularização da moradia, principalmente em favor da população de baixa renda, mais adstrita às ocupações irregulares e informais.

Serão apresentadas algumas considerações gerais sobre o instituto, tais como o seu conceito, requisitos, finalidade e importância, à luz da legislação e da doutrina pátrias, para consubstanciar o estudo e a melhor compreensão do tema aqui proposto.

Como se trata de um instrumento posto à disposição do Poder Público e dos indivíduos em busca da tutela efetiva do direito social à moradia, analisar-se-á se a nova lei trouxe ou não avanços para o funcionamento do ordenamento jurídico brasileiro.

II. O PROBLEMA DA AGLOMERAÇÃO URBANA DESORDENADA E A NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DA MORADIA

O fenômeno do êxodo rural que vem ocorrendo no Brasil a partir de meados do século XX vem transformando o país e aumentando a população das cidades, causando um inchaço urbano, haja vista a ideia de que ali se encontram maiores oportunidades de trabalho, educação, saúde, consumo e etc.

A urbanização é um traço característico das sociedades industriais contemporâneas, uma vez que consiste no acréscimo da população citadina, no aumento do número das grandes cidades e no aparecimento de vastas áreas urbanas. (LEDRUT, 1971, p. 7)

Ainda segundo Ledrut (1971, p. 8), a urbanização possui uma dimensão sociológica que parte do seu objeto de estudo que é a própria existência coletiva. Para ele a cidade não é apenas um amontoado de homens e edifícios e sim um tipo de organização que depende de vários fatores.

Ledrut (1971, p. 9) apresenta o conceito de cidade de R. Maunier, dizendo que

“é uma sociedade complexa, cuja base geográfica é particularmente restrita em comparação ao seu volume, ou seja, onde o elemento territorial existe em quantidade relativamente pequena em comparação aos seus elementos humanos”

Cada vez mais a população se concentra nos centros urbanos brasileiros, agravando-se as condições básicas de sobrevivência, tais como a moradia mínima, o saneamento básico, a saúde e a segurança.

Isso porque o homem vive em busca de sua evolução, no tempo e no espaço, e a busca pelo desenvolvimento é uma preocupação humana desde a sua concepção. A moradia é uma destas preocupações humanas.

Para Heidegger³, o homem é temporalidade, ele é *ex-stase*, quer dizer, capacidade de sair de si e ir na direção daquilo que já não é ou ainda não foi. O homem está no mundo como um ente entre milhares de outros entes, mas a diferença é que ele tem a possibilidade de ser e de procurar, e por isso, recebe um nome especial, ele é um ser-aí, um *Dasein* (homem mergulhado na situação, que se recusa a aceitar a forma reduzida que a metafísica opera sobre ele, tomando-o como “objetividade”, simples presença; se ele fosse apenas “simples presença” não seria o ente para o qual as coisas são “presentes”).

A cidade, representação do espaço urbano é “fragmentada e simultaneamente articulada num conjunto de diferentes usos da terra; condicionante e reflexo social”, além de envolver a prática do poder, do discurso político ideológico instituindo um campo de lutas de classes. (CORRÊA, 2003,p.7)

O espaço urbano aqui posto como a cidade, “resulta de um produto social, de ações acumuladas” transtemporalmente engendradas, materializadas pelos diversos agentes sociais. Este constante e dinâmico processo de (re)organização espacial densifica o território provocando o uso intenso, e muitas vezes desordenado do solo, apreensão e apropriação da natureza e seus elementos em uma perspectiva recursionista em vias da produção material, o que muitas vezes levando-os à exaustão e degradação ambiental. (CORRÊA, 2003, p.7)

A urbanização nas grandes cidades não tem sido algo planejado, uma vez que o êxodo rural impulsionou a chegada de várias pessoas e suas respectivas famílias às cidades causando um grande aglomerado urbano desprovido, na maioria das vezes, das condições mínimas necessárias ao desenvolvimento humano, a exemplo da falta de locais apropriados para a instalação da moradia, ausência de saneamento básico, água e rede elétrica, formando-se, por conseguinte, as favelas, as invasões em loteamentos irregulares, cortiços etc.

Com efeito, este espaço urbano desorganizado e desprovido das condições mínimas indispensáveis à moradia das pessoas, causa uma série de problemas que afetam não só a qualidade de vida, mas principalmente o mínimo necessário à sobrevivência humana.

Vários exemplos podem ser elencados para comprovação desta assertiva, a exemplo do elevado número de pessoas moradoras de rua, os elevados índices de criminalidade, o consumo elevado de álcool e outras drogas, o analfabetismo, as doenças infecto-contagiosas pela ausência de água potável e saneamento básico, a insegurança da posse, dentre outros.

Grande parte destes problemas está intimamente relacionada ao aglomerado urbano desorganizado, decorrentes de ocupações de áreas vazias por pessoas de baixa renda, da

³ HEIDEGGER, Martin. Ser e Tempo.

comercialização de loteamentos clandestinos e irregulares em total desrespeito à legislação, dos conjuntos habitacionais edificadas pelo Poder Público, geralmente construídos em área pública, do surgimento de cortiços e favelas em imóveis desocupados e em situação de abandono.

Como se vê, as situações acima mencionadas ferem diametralmente a nossa ordem jurídico-constitucional, centrada no princípio da dignidade humana, norteador de todo o ordenamento jurídico.

O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 promete a todos o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

O conteúdo do Direito à moradia abrange a questão da habitação, mas também aspectos relacionados à qualidade e forma de exercício dessa habitação, estando intimamente ligado à ideia da dignidade da pessoa humana e exigindo para a sua efetivação, dessa forma, a concretização de vários pressupostos, como por exemplo, a qualidade do meio ambiente em que se vive, as condições de saneamento básico do lugar, a distância que há entre a moradia e o local de trabalho, etc.

No entanto, a insegurança da posse é um problema que assola uma grande parte dos brasileiros, mesmo com a relativização da propriedade com a atribuição de sua função social. Isso porque, na prática, ainda temos uma enorme distância entre a consagração dos direitos e sua concretização.

A informalidade decorrente da posse também é questão intimamente ligada à segregação do espaço urbano. Na medida em que as classes sociais menos favorecidas não possuem um título de propriedade de seu terreno, há falta de acesso a políticas públicas de construção de casa própria e melhoramento de infraestrutura, a título exemplificativo, assim como há uma maior facilidade do Poder Público deslocar verdadeiras “massas” de cidadãos para as periferias, visando esconder a pobreza e precariedade de suas vidas.

A questão do urbano é tratada por Henri Lefebvre, o qual através da ideia do Direito à Cidade pondera sobre a estreita ligação entre o acesso à moradia digna, a ocupação do espaço público e o resgate do prazer de viver no ambiente urbano. Segundo o autor, este Direito à cidade está relacionado ao “direito à vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados” (LEFEBVRE, 2008, p.7)

Destaca ainda, neste contexto, que o Direito à Cidade não está relacionado a um único elemento do urbano, mas a uma verdadeira prática desse urbano, envolvendo todo o

contexto dessa vivência: convívio entre os seus cidadãos, ocupação e fruição do espaço público, de seu habitat e etc.

O acesso pleno ao direito à moradia só poderá ser realizado à medida em que o Direito à cidade se concretize, à medida em que o espaço urbano passe a ser efetivamente usufruído pelos cidadãos.

Ensina Alfonsin que no Brasil a promulgação do Estatuto da Terra em 1964 (em seu art. 1º) determinou definitivamente uma dualidade cujas consequências se observam até hoje, em relação aos que detêm a propriedade efetiva e os que só têm a posse do imóvel. O referido diploma deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal à terra no país. Assim, “a única forma admitida de aquisição da terra no Brasil passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente”. (ALFONSIN, 2006, p. 3)

Destaca-se, assim, que a regularização do solo urbano não tem como objetivo maior a proteção ao direito individual à propriedade. Ela vai além disso, ela traz efetiva proteção ao exercício da moradia. A falta de titulação do imóvel causa ao cidadão transtornos e impedimentos importantes, como já referido.

O caminho para a concretização do direito à moradia não passa pela segurança da posse, medida flagrantemente paliativa, mas por políticas públicas que visem à solução definitiva do problema fundiário existente não só nos grandes centros, mas na maioria dos municípios brasileiros, tornando meros possuidores em reais proprietários de seus imóveis.

Há, portanto, uma considerável desigualdade jurídica no que tange ao acesso ao espaço urbano, sendo que é pequena a parcela da população que tem título de propriedade de sua terra, de seu lote, de maneira que a maioria da população acessa ao solo por via da posse, perfazendo uma outra cidade, esta à margem do direito privado e da ordem urbanística. (ALFONSIN, 2006, p. 3)

II. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: CONCEITOS, OBJETIVOS E IMPORTÂNCIA NA LEI Nº 11.977/2009

Conforme tratado por FUKASSAWA (2013, p.67), regularizar significa transformar algo desconforme em conforme. Com efeito, cumpre a tarefa de conceituar o termo “fundiário” para melhor compreensão do tema, aplicando-se a terrenos, ao solo, ao que seja agrário. Assim, a regularização fundiária urbana consiste em trazer as terras urbanas à situação de conformidade quanto aos aspectos jurídicos relativos à posse e à propriedade.

O artigo 182 da Constituição Federal determina que a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, deve ser executada pelo Município, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano estão enumeradas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. O inciso XIV destaca, como diretriz geral, a “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”.

Os demais artigos do Estatuto da Cidade consolidam a Ordem Urbanística através de um conjunto de normas e instrumentos de política urbana que deverão ser aplicados pela União, Estados e Municípios como forma de atender aos direitos fundamentais preconizados na Constituição, a exemplo da moradia.

A Lei nº 11.977/2009 trouxe a possibilidade de regularização fundiária dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida que, posteriormente foi alterada pela Lei nº 12.424/2011, um verdadeiro marco histórico no que tange a regularização fundiária no Brasil.

Trata-se de um grande avanço legislativo no que concerne à implementação do direito à moradia, uma vez que o programa instituído pelo governo federal, em parceria com os Estados, Municípios e empresas tem proporcionado a muitas pessoas o acesso à moradia.

O artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 define a regularização fundiária, a saber:

“um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Com o advento da nova lei, surge a possibilidade de converter uma situação de posse em propriedade, o que representa um grande passo da legislação, haja vista que antes as pessoas que moravam em favelas, cortiços, assentamentos irregulares e clandestinos, tinham apenas o direito à posse, sem a segurança jurídica que advém do título devidamente registrado.

O novo sistema legislativo permite reconhecer e conceder o título de propriedade aos indivíduos ocupantes de áreas irregulares, clandestinas, independentemente da classe social, de modo que possam exercer seus direitos fundamentais. Entende-se por direitos fundamentais, na lição de Marmelstein (2013.p. 19), aqueles que possuem hierarquia constitucional e que são ligados à dignidade humana e à limitação do poder.

Consiste numa construção teórica daquilo que deveria ser um direito fundamental, um conceito que se pretende universal, no sentido de almejar uma validade para todos os lugares do mundo. (MARMELSTEIN, 2013.p. 19)

O Constituinte originário brasileiro elencou os direitos fundamentais no Título II da CF/88, em seus artigos 5º a 17, acolhendo a moradia, após a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, em seu art. 6º, como um direito fundamental.⁴

Assim, não basta considerar a moradia como direito fundamental, cumpre definir moradia digna e adequada como algo muito maior que um teto. Representa dispor de um lugar privado, de um espaço suficiente, com acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade e durabilidade das estruturas, iluminação, ventilação suficientes, uma infra-estrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com a saúde, e uma localização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos.

Tudo isso dentro do espaço geográfico da cidade que necessita de organização e de atuação dos poderes estatais, para coibir o crescimento desordenado e o caos social que advém da desorganização e da falta de gestão do poder público.

Porém, a regularização fundiária não é uma tarefa fácil, pois depende do trabalho em conjunto de vários setores, como o jurídico, o social, o urbanístico, o ambiental e, principalmente depende da vontade do Poder Público em concretizar.

O objetivo maior da regularização fundiária é garantir a segurança jurídica através da segurança da posse e da propriedade, pois o medo de perder a posse impede o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade, quais sejam, usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar, todos insculpidos no artigo 1228 do Código Civil Brasileiro⁵, considerando-se os atributos da propriedade da exclusividade, da perpetuidade.

Como se vê, há uma relação de interdependência entre a moradia adequada e outros bens juridicamente protegidos como direitos essenciais da pessoa humana: a vida, a saúde, a integridade física e moral, a intimidade, a liberdade, entre outros (SERRANO JUNIOR, 2012, p. 49)

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Grifos nossos)

⁵ **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.

Na perspectiva de John Rawls, em sua obra Teoria da Justiça, as instituições públicas somente se justificam moralmente enquanto instrumentos para a efetivação de direitos, recursos e oportunidades a todos os cidadãos, em especial àqueles em pior situação.

O liberalismo de Rawls propõe uma justiça como equidade em que princípios morais desejáveis e exequíveis são estabelecidos em um contrato social por todas as pessoas na posição original sob o véu da ignorância, abstrações que tem como ideias centrais a igualdade de oportunidades e a distribuição das desigualdades econômicas e sociais que beneficiem prioritariamente os menos favorecidos. Tais princípios “darão às estruturas sociopolíticas a estabilidade e a união social necessária para uma convivência pacífica”(TELLO, P.247).

De acordo com Rawls⁶, uma sociedade justa deve possuir um mínimo de instituições econômicas e sociais justas, como uma constituição política que respeite o princípio da liberdade, uma democracia constitucional justa que permita a participação dos cidadãos no processo político e uma economia justa em que a distribuição das desigualdades sociais e econômicas devam beneficiar prioritariamente as camadas mais vulneráveis.

Rawls defende a ideia de que a justiça baseia-se na existência de procedimentos justos e equitativos a que dá o nome de justiça processual pura. De acordo com o liberalismo igualitário temos uma responsabilidade negativa coletiva de não contribuir para a manutenção de um arranjo institucional responsável pelos danos e privações que muitos são vítimas. (TELLO, P.247)

O liberalismo clássico critica o modelo liberal Rawlsiano que defende a existência de instituições voltadas para igualar as pessoas e assim chegar-se a uma sociedade justa, já que defende a ideia de um Estado mínimo e, por conseguinte, contra a proposta de justiça igualitária defendida por Rawls. (TELLO, P.247)

Para os liberais clássicos o Estado somente deve garantir a “liberdade negativa” dos indivíduos, ou seja, impedir que a pessoa interfira nos direitos básicos do outro. Entretanto, não deve o Estado fornecer nada aos indivíduos (“liberdade positiva”). (TELLO, P.247)

A justiça para os liberais clássicos resume-se ao direito de todos em adquirir e transferir bens e a terem corrigidas as injustiças com relação a isso. O Estado deve assumir uma postura de neutralidade não podendo obrigar uma pessoa privilegiada a contribuir para o bem-estar de uma menos desafortunada. (TELLO, P.247)

A busca pelas condições mínimas de igualdade trabalhada por John Rawls tem muita importância em Estados marcados pela intensa e injusta desigualdade social, como é o caso do

⁶ RAWSL, John. Uma teoria da justiça.

Brasil na atualidade, pois serve de embasamento para o preenchimento substancial de categorias dogmáticas, dando direção à interpretação jurídica de normas abertas. (SERRANO JUNIOR, 2012, p. 54)

Assim, imperiosa é a necessidade de se instituir políticas públicas de regularização fundiária com o escopo de se garantir aos indivíduos o acesso à moradia regular e adequada, diminuindo-se a desigualdade social, intensificando-se o acesso ao exercício de outros direitos fundamentais.

III. INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 11977/2009 NO TOCANTE À REGULARIZAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

No Brasil, muitas são as dificuldades procedimentais dos instrumentos para diminuir as ilegalidades e irregularidades fundiárias.

Os programas habitacionais tinham sua aplicação minimizada pela irregularidade fundiária, a própria lei criou programa habitacional Minha Casa Minha Vida e também possibilidade de regularizar a área objeto dos possíveis projetos habitacionais da lei ou outros programas de habitação popular.

Ao tratar da regularização fundiária de assentamentos urbanos, a lei criou duas modalidades diversas de regularização, a de interesse social e a de interesse específico.

A lei nº 11977/2009 traz consigo alguns instrumentos mais céleres de regularização social, a exemplo da usucapião administrativa.

Concebe uma novidade capaz de provocar muita disputa e discussão no mundo jurídico, pois estrutura uma forma rápida e aparentemente eficaz de usucapião administrativa, que prescinde, por óbvio, de qualquer intervenção judicial, incumbindo à Administração Pública, mediante impulso próprio, assim como de interessados e entidades privadas (art. 50), prerrogativas para, através da demarcação e da legitimação de posse – instrumentos voltados à outorga da titulação dominial –, declarar o direito à propriedade beneficiando população de baixa renda.

No entanto, alguns princípios devem nortear a regularização fundiária, e estão previstos no artigo 48, a saber:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Abre-se um caminho para a solução do problema fundiário, apontado pelo artigo 60 da Lei nº 11.977/2009, que instituiu a usucapião extrajudicial, certamente o principal instrumento jurídico de regularização fundiária, cuja eficácia será comprovada ao longo do tempo.

Para demonstrar as novas regras de regularização fundiária, caracterizadas pela facilidade procedimental devido à não judicialização do reconhecimento da aquisição do domínio por usucapião, serão aqui apresentadas suas potencialidades de regularização fundiária de interesse social.

A Legitimação da Posse, como referido na lei, inova no ordenamento e atende reivindicações de um procedimento mais célere para regularização fundiária, possibilitando efetivação dos programas habitacionais, que antes tinham seu entrave na falta de comprovação da posse.

No entanto, o nosso sistema normativo sempre exigiu a intervenção do Poder Judiciário na resolução das lides que envolvem diversas questões, a exemplo das relativas à conquista, alteração, ou supressão do direito de propriedade, e o faz justamente por afetar o foco mais relevante dos direitos individuais privados.

Tudo isso em razão do princípio da supremacia da jurisdição, que sempre atuou no sentido de se exigir a intervenção do Judiciário na superação das contendas, até mesmo aquelas envolvendo o direito à propriedade privada.

O elenco de ações concebidas pela legislação infraconstitucional fornece a firme indicação desta reserva jurisdicional, tanto que a própria ação expropriatória, prevista no Decreto-lei 3.365/41 como instrumento constitucional pelo qual o Poder Público declara sua supremacia de interesse sobre o privado, excutindo o bem privado, não prescinde da participação do Judiciário, assim como é exigida a intervenção da Justiça em todas as formas de execução forçada que possibilitam a constrição de bens imóveis.

A usucapião administrativa representa uma forma para o reconhecimento do perecimento do direito de propriedade pela inércia ou descaso de seu titular, por exigir que o proprietário seja notificado, pessoal ou fictamente, quando da averbação do auto de demarcação, podendo promover impugnação. Ademais, dispõe de cinco anos, contados do registro da legitimação de posse, para reclamar ou reivindicar sua propriedade.

A nova lei representa um passo no sentido da desburocratização do setor urbanístico, podendo impulsionar, se convenientemente interpretada, o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regularização das cidades.

A demarcação urbanística e legitimação da posse são dois novos instrumentos introduzidos pela Lei nº 11.977/2009 e por ela conceituadas, para compor a política pública habitacional, auxiliando nas ações de regularização fundiária de áreas urbanas, permitindo maior celeridade na regularização jurídica, antes só possível por meio de ações judiciais de usucapião.

Nos termos da Lei nº 11.977/2009, a demarcação urbanística é um procedimento administrativo a ser utilizado nos casos de regularização fundiária de interesse social, em que a Administração Pública deve proceder ao levantamento da área assentada, elaborando mapas e memoriais, definindo seus limites, localização, identificação dos assentados e seus confrontantes, destacando o tempo da ocupação e se há titulação sobre aquela posse.

Portanto, é instrumento a ser utilizado em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário(s) do imóvel ou dos imóveis e que se trate de regularização fundiária de interesse social.

A definição dada pela lei é que se trata de procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, áreas, localização e confrontantes, buscando identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. (MELO, 2010, P 191).

Com a previsão legal do instrumento de legitimação da posse previsto no artigo 59, surge no ordenamento jurídico brasileiro à usucapião administrativa ou extrajudicial, conforme art. 60, processo célere de aquisição da propriedade, já previsto no ordenamento jurídico, até a edição da lei 11.977/2009, somente pela declaração judicial.⁷

⁷ Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.424, de 2011)

Como a regularização fundiária é um processo realizado coletivamente, depende da participação e da atuação articulada de diversos atores, em momentos e com papéis específicos, de acordo com as características da área e com as condições existentes para a mesma.

De acordo com a Lei nº 11.977/2009, os atores com legitimidade para realizar a regularização, são os seguintes: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios”, os atores públicos destacam-se os municípios e o Distrito Federal com maior responsabilidade de execução desta regularização⁸.

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - (revogado).

§ 2o A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

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.

§ 1o Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

§ 2o As certidões previstas no inciso I do § 1o serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.

§ 3o No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do inciso III do art. 250 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

(grifos nossos)

⁸ Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

As comunidades moradoras dos assentamentos informais, atuando por iniciativa própria (individualmente) ou em conjunto (coletivamente) necessitam de apoio de entidades organizadas para efetivarem sua regularização.

As associações de moradores, organizações sociais, organizações sociais de interesse público e cooperativas habitacionais, são entes legitimados para proceder na regularização fundiária da referida lei.

Entidades da sociedade civil com finalidade de promover atividades ligadas a regularização fundiária e ao desenvolvimento urbano, possuem legitimidade para atuar no processo de regularização, entende-se que esta legitimação consiste no apoio e assessoramento dos indivíduos e entidades que são sujeitos desta regularização.

Na mesma ótica consideram-se outros atores importantes para participar deste processo que são as concessionárias de serviços públicos, cartórios de imóveis e o ministério público. As defensorias públicas não estão no rol dos legitimados, no entanto são relevantes para efetivar o processo de regularização que tratamos, especialmente no apoio das associações de moradores e da população moradora dos assentamentos informais.

Como se pode notar, ao longo destes últimos anos surgiram várias inovações legislativas que retiraram do Poder Judiciário a competência para a homologação de alguns interesses privados, fato este que demonstra uma tendência à desjudicialização de tudo aquilo que não se encaixe na competência natural desse Poder, que é a composição de conflitos.

Com efeito, estas inovações tendem a garantir efetividade ao direito à moradia, pois se aproxima cada vez mais da realidade brasileira.

IV. CONCLUSÃO

Assim, como se pode observar ao longo do presente artigo, a Lei nº 11.977/2009 trouxe normas efetivas para a regularização fundiária urbana, não apenas criando um completo e detalhado procedimento de regularização fundiária, mas o municiando com os instrumentos jurídicos necessários para que seus objetivos sejam plenamente atingidos.

O novo procedimento de regularização fundiária está respaldado em princípios e diretrizes perfeitamente coerentes e sintonizados com a Constituição Federal de 1988, em especial com os princípios da dignidade humana e da função social da propriedade.

De todo o exposto, conclui-se que a nova legislação trouxe grandes avanços, além de ser um marco histórico no ordenamento jurídico brasileiro no tocante à efetiva regularização

fundiária, dada a existência dos novos instrumentos postos à disposição dos indivíduos e da sociedade para garantir a segurança jurídica da posse e, conseqüentemente, o direito à uma moradia digna e adequada, sonho este de milhões de brasileiros, fundados nos ideais de igualdade e liberdade.

Sem falar do direito à cidade como um direito coletivo e que implica na construção da possibilidade de viver dignamente, no reconhecimento de ser parte da identidade e da vontade coletiva, na convivência dos diferentes, no enfrentamento de lutas e conflitos que resultam em solidariedade e urbanidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização Fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** tradução de Fernando Tomáz. 14ª Ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2010. Capítulos I e VIII, pp. 7-16 e pp. 209-254.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 06 dez 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei federal nº 11977/2009. Brasília: Ministério das Cidades.2010.

CORRÊA, Lobato R.O espaço urbano.São Paulo:Ática,4ª ed.,2003.

FUKASSAWA, Fernando. Regularização Fundiária Urbana: lei nº 11977/2009. São Paulo, Saraiva, 2013;

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Porto Alegre: Fabris, 1991.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **Dignidade Humana:**princípio constitucional. Curitiba: Juruá, 2009.

JUNIOR, Odoné Serrano. O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento, Curitiba: Juruá Editora, 2012;

LEDRUT, Raymond. Sociologia Urbana. Tradução de Maria Helena de Souza Reis. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 5ª ed., 2008.

MELO, Lúcia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio de regularização fundiária.** Belo Horizonte: fórum, 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais: efetividade frente à reserva do possível**, Curitiba: Juruá Editora, 2012;

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito à moradia adequada na América Latina**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. Curitiba: Juruá Editora, 2007;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STEFANIAK, João Luiz. In **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Núm. 8, Julho 2010, p. 237-256. Disponível em <http://br.vlex.com/vid/417957950>, Acessado em 01 de junho de 2013.

TELLO, Diana Carolina Valencia. *A relatividade da justiça e a importância do debate ao interior dos estados constitucionais democráticos*. In *Constituição, democracia e justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário*. Coordenador Clemerson Merlin Cléve. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 243- 260.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.