

# LEGITIMAÇÃO DE POSSE E DIREITO À MORADIA

*Legalisation of Possession and Right to Housing*

Ana Luiza Boulos Ribeiro Nobre Franco<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

Sumário: 1. Introdução. 2. Histórico. 2.1 Regime Sesmarial (1500-1821). 2.2. Regime de Posse (1822-1850). 2.3. Lei de Terras (1850-1889). 2.4. Período Republicano (1889- aos dias atuais). 3. Direito à moradia e regularização fundiária urbana. 3.1. Direito à moradia e política pública de regularização fundiária. 3.2. Regularização fundiária urbana: espécies e instrumentos. 4. A Legitimação da posse 4.1. Legitimação de posse na Lei nº 11.977/2009. 4.2. Legitimação de posse como instrumento de concretização do direito à moradia. 5. Conclusões. Referências bibliográficas.

## RESUMO

O presente trabalho aborda políticas públicas como meio de efetivação de Direitos Fundamentais aos membros de um Estado. Para tanto, traz um breve histórico desses direitos e, em especial, expõe acerca dos Direitos Sociais que, basicamente, são promovidos por programas estatais. Analisa, ainda, o conceito de políticas públicas, trazendo o seu conteúdo, passando pelas fases de implementação e, também, pelos atores que compõem uma política, até a intersecção entre políticas sociais e democracia, demonstrando a intrínseca relação entre pessoas de um Estado e seus direitos, por meio dessas mesmas políticas públicas.

**Palavras-chaves:** Efetivação de Direitos. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The historic disorderly occupation of the main Brazilian urban centers reveals situations of precarious housing, with illegal or clandestine subdivisions, irregular allotments and slums, mostly without any urban infrastructure and often located in areas of risk and environmental protection. In this context, the existence of a land public policy is important. This article intends to highlight the instrument of legalisation of possession, revised in Law nº 11.977/2009, as an important means of land regularization and access to housing.

**Keywords:** Land Regularization – Legalization of Possession - Right to Housing

## 1. INTRODUÇÃO

A biografia agrária de nosso país contém anos de ocupação displicente e desordenada, no qual a marginalização de parte expressiva da sociedade, excluída dos acessos formais de moradia, foi uma constante. Não sendo exagero afirmar, que

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado de São Paulo lotada na Procuradoria do Patrimônio Imobiliário. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (2005). Mestre em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (2010). Especialista em Direito Ambiental pela Escola da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (2013). Especialista em Políticas Públicas pela Escola da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (2017).

os problemas fundiários brasileiros remontam ao seu descobrimento, já com a política de terras adotada por Portugal.

Do descobrimento do Brasil até sua independência verificamos uma ocupação displicente de nosso território, sem um regramento firme. E, até que se elaborasse uma legislação eficiente na propagação de uma cadeia dominial consistente e houvesse uma preocupação com a distributividade de terras, estabeleceram-se situações fundiárias de extrema complexidade, geradoras de inúmeras discussões na seara administrativa e judicial que persistem até dias atuais.

O *processo do crescimento urbano brasileiro* não fugiu à regra, tendo ocorrido a segregamento de grande parcela da população, que teve de se valer de mecanismos de acesso informais e, por vezes, ilegais, para garantir um espaço habitável, mesmo que ausentes os aparelhamentos urbanos e serviços públicos básicos.

Em realidade, foi apenas com o surgimento do Estado Moderno que se iniciou a preocupação do Estado em regularizar a situação fundiária brasileira. O Estado passou a se preocupar em catalisar os conflitos socioespaciais e reverter a proliferação de processos informais de desenvolvimento habitacional. Mais que isso, imbuído de ideários humanistas, o Estado passou a buscar formas de proporcionar o bem-estar de seus cidadãos por meio de uma moradia adequada.

Atualmente, o planejamento urbano é figura central da regularização fundiária. De imediato, ganham relevo as políticas públicas de urbanização aptas a conferir condições dignas de moradia aos aglomerados subnormais, mediante obras de infraestrutura e fornecimento de serviços públicos essenciais, e a concederem títulos de propriedade, amenizando os conflitos coletivos de moradia.

Incluso nessas políticas públicas, apresenta-se o instituto da *legitimação de posse*, revisado pela Lei nº 11.977/2009, como um instrumento célere, qualificado a atender uma política pública fundiária social, voltada ao atendimento do direito fundamental à moradia adequada.

O presente artigo pretende trazer um panorama geral desse instrumento de regularização fundiária, a legitimação de posse, sob a perspectiva de concretização do direito à moradia.

Para tanto, iniciaremos com um breve estudo das origens históricas do sistema de ocupação das terras brasileiras e de aquisição da titularidade do domínio destas, desde o Brasil Colônia até os dias atuais, para entender as origens do problema fundiário brasileiro.

Em seguida, analisaremos a situação habitacional brasileira, relacionando-a com a urgente necessidade de reforma fundiária, à luz da Constituição vigente e legislação infraconstitucional, apontando as dificuldades de implementação das políticas públicas necessárias à efetivação do direito em cerne.

Por fim, serão levantados assuntos pertinentes à regularização fundiária, suas espécies e instrumentos, em específico, o mecanismo de legitimação de posse da Lei nº 11.977/09, esmiuçando-se seu procedimento, suas vantagens e, principalmente,

como representou um importante avanço em direção à concretização do direito à moradia.

Esse artigo, assim, objetiva contribuir um pouco com o exame da marginalização social histórica em detrimento de direitos mínimos de parte considerável da população brasileira, particularmente nos centros urbanos, trazendo a lume irregularidades consolidadas e algumas perspectivas a serem alcançadas por uma política pública firme de regularização fundiária, em especial, com o auxílio do instrumento de legitimação de posse.

## 2. HISTÓRICO

A história fundiária brasileira pode ser subdividida em quatro períodos: Regime Sesmarial (1500-1821), Regime de Posse (1821-1850), Regime da Lei de Terras (1850-1889) e Regime Republicano (1889 aos dias atuais).

### 2.1. Regime Sesmarial (1500-1821)

Nas palavras de Ruy Cirne Lima: “A história territorial do Brasil começa em Portugal”.<sup>2</sup> De fato, com o descobrimento do Brasil, todas as terras recém-descobertas incorporaram-se ao patrimônio da coroa portuguesa, passando-se, também, a aplicabilidade do sistema jurídico de terras vigente em Portugal.

Inicialmente, portanto, não foi elaborada uma legislação específica para o Brasil Colônia, aplicando-se a legislação lusitana para a transferência patrimonial, qual seja, a Lei de 26 de junho de 1375, conhecida como *Lei das Sesmarias*, e que posteriormente foi incorporada pelas Ordenações Afonsinas, Monoelinas e Filipinas.

Do descobrimento do Brasil até sua independência em 1822, toda a posse sobre o território pertencia a Portugal, a título de domínio original do Estado e obedecidos os termos do Tratado de Tordesilhas.

A propriedade particular, assim, foi conferida por Portugal a portugueses, por meio das sesmarias, de doações, concessões e em pagamento prestados à Coroa, para por eles ser conservada, cultivada e alienada.

Dentre os primeiros meios de transferência das terras públicas para o domínio privado utilizados no Brasil, sobressaiu-se o *sistema de sesmarias*. Até porque, como o objetivo maior de Portugal era o povoamento e colonização do Brasil, a concessão de

---

<sup>2</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Terras devolutas (história, doutrina, legislação)*. Ed. da Livraria do Globo nº 728. Porto Alegre: Barcellos, Bertaso & Cia., 1935, p. 09.

terras aos seus descobridores, fidalgos ou outras pessoas que pudessem explorá-la, sob a forma de capitania hereditária, era o melhor modo de fazê-lo.<sup>3</sup>

Somente passado o período de explorações litorâneas, em 1532, Portugal adotou de forma genérica uma primeira divisão administrativa do território, o que resultou no primeiro regime de terras do Brasil.

Deste modo, o território descoberto foi dividido em 15 lotes, sendo criadas e doadas 14 capitanias hereditárias [e posteriormente, outras três] a 12 donatários, pelas chamadas Cartas de Sesmarias, iniciando-se, assim, o domínio privado sobre as terras.

No entanto, ressalte-se que não se transferia a propriedade absoluta das terras, mas sim sob diversas condições.<sup>4</sup>

Nesse momento, importante frisarmos duas premissas, que servirão de base a todas as interpretações de direito público e privado relativas ao sistema fundiário brasileiro: (i) a de que a propriedade das terras brasileiras originariamente são todas públicas; e (ii) a de que o direito de propriedade no Brasil teve sua origem no desmembramento do patrimônio público.

Ressalvado esses pontos, fica mais fácil entender os primeiros problemas relativos à ocupação e à transferência do domínio ocorridos em território brasileiro.

Sucedeu-se que, apesar dos esforços envidados para colonização do Brasil, “a Lei das Sesmarias nunca foi executada, como convinha”<sup>5</sup>, restando muitos lotes abandonados pelos donatários, sendo o principal fundamento do insucesso das concessões de sesmarias o descumprimento das condições impostas [cultivo do solo, medição e demarcação do imóvel, registro da carta, e pagamento do dízimo à Coroa].

Regra geral, no regime de sesmarias originário e aplicado por Portugal em outros casos, o descumprimento das condições de *exploração, demarcação e confirmação*, levava à chamada *comisso* [inadimplência] e, como consequência, perdia-se a terra. No Brasil, no entanto, Pedro Elias Avvad<sup>6</sup> observa que ocorreu uma situação peculiar: o não cumprimento das condições não foi punido pelo *comisso*, não havendo a volta das terras ao domínio público de modo formal.

Assim, no Brasil, de modo *sui generis*, o descumprimento dos requisitos legais não levaram nem à aquisição formal das terras dadas em sesmarias [mantendo a

---

<sup>3</sup> VIANA, Hélio. *História administrativa e econômica do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Cia. Editorial Nacional, 1960, p. 23.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>5</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Terras devolutas (história, doutrina, legislação)*. Ed. da Livraria do Globo nº 728. Porto Alegre: Barcellos, Bertaso & Cia., 1935, p. 14.

<sup>6</sup> AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 7.

dominialidade pública das terras] nem à aplicação da sanção de devolução das terras [permitindo uma situação irregular de posse de terras públicas].

Iniciando, desse modo, apesar do quanto previsto na legislação colonial, o apossamento em terras públicas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado, gerando, na organização política do país, um processo de ocupação espontânea caótico e a perda do controle de distribuição das terras.

## 2.2. Regime de Posse (1822-1850)

Embora preocupante a situação de ocupação desordenada que se instalara no país, os interesses dos sesmeiros e grandes posseiros impediram de levar a cabo qualquer projeto de reforma que envolvesse redistribuição de terras ou obrigações de cultivo. De sorte que, disseminando-se a progressiva ocupação do solo pela posse, sem qualquer título, inicia-se um segundo regime de terras do Brasil, o chamado Regime pela Posse<sup>7</sup>, consolidado entre o período de 1822 a 1850, com o término do período colonial e com a edição da Resolução de 17 de julho de 1822 pelo então príncipe regente D. Pedro, que extinguiu o sistema de sesmarias, iniciando-se o período conhecido como *fase áurea do posseiro*.

Assim, após a Independência do Brasil, no intervalo legislativo inserido entre 1822 e 1850, extinto o sistema de sesmarias e inexistindo qualquer regulamentação, a posse passou a ser o único meio de aquisição de domínio das terras, reconhecendo-se a ocupação e a importância social do posseiro para o desenvolvimento da agricultura.

Nas palavras de Cavalcante, passou a posse “a ser considerada como modo legítimo de aquisição de domínio, paralelamente a princípio, e, após, em substituição ao nosso tão desvirtuado regime de sesmarias”<sup>8</sup>

O problema desse *intervalo* foi exatamente a ausência de regramento, já não havia procedimento formal de aquisição ou reconhecimento da propriedade pela posse, o que levou à coexistência lado a lado dos latifúndios oriundos das antigas sesmarias [confirmadas ou não] e de posses sem limites de tamanho, de forma totalmente desordenada.

Desse modo, os problemas fundiários de registro da propriedade e das terras foi agravado, favorecendo, principalmente, quem tinha maior poder econômico e

---

<sup>7</sup> CAVALCANTE, José Luiz. *A Lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra*. 2. ed. São Paulo: [s.n.], jun., 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

<sup>8</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Terras devolutas (história, doutrina, legislação)*. Ed. da Livraria do Globo nº 728. Porto Alegre: Globo, 1935, p. 45.

político, posto que invadiam as melhores terras e expulsavam delas quem quer que as tivesse ocupado.<sup>9</sup>

Dentro desse panorama e com a intenção de conter os abusos dos sesmeiros e posseiros e, de outro lado, de estimular a agricultura e a imigração para mão de obra, a mando do Governo, formou-se uma Comissão encarregada de fazer um levantamento das terras devolutas<sup>10</sup> e, posteriormente, elaborar projeto de lei; o que foi levado a cabo por Bernardo Pereira de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro, gerando o embrião da primeira legislação no assunto, a Lei das Terras Devolutas ou, como mais conhecida, *Lei de Terras*.

### 2.3. Lei de Terras (1850-1889)

A Lei de Terras, publicada em 18 de setembro de 1850, Lei nº 601/1850, estipulando normas regulamentadoras das formas de aquisição da propriedade, instituiu formalmente o fim do regime de posses informal e iniciou o *terceiro regime de terras* do Brasil.

A Lei dispôs sobre as terras devolutas no Império, determinando que fossem medidas e demarcadas, estipulou sobre as terras possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como as por simples títulos de posse mansa e pacífica, e, sob determinadas hipóteses, legitimou a posse privada; estabelecendo, ainda, um cadastro de registro nos livros de Paróquia Católica, denominado de *Registro do Vigário* ou *Registro Paroquial*.

A Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1954, iniciou, assim, o processo fundiário no Brasil, cuidando destes assuntos em 9 capítulos, nos quais visou, basicamente, validar as concessões de sesmaria e legitimar a posse, esboçando uma tentativa de regularizar uma situação extremamente confusa sobre o domínio.

Nesse contexto, uma primeira e importante regra que se destaca da Lei diz respeito à regulamentação das terras devolutas, passando o Brasil a dispor de um instrumento legal de acesso à propriedade.

A lei trouxe a definição jurídica de terras devolutas em seu artigo 3º, determinou a realização de discriminação destas, com a finalidade de extremar o domínio público do particular (artigo 10), trouxe a previsão quanto à possibilidade de alienação

<sup>9</sup> AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: Teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 22.

<sup>10</sup> Terras devolutas eram todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público e que não pertenciam a nenhum particular. Nesse sentido: “No período colonial, o termo ‘terra devoluta’ era empregado para designar a terra cujo concessionário não cumpria as condições impostas para sua utilização, o que ocasionava a sua devolução para quem a concedeu: a Coroa. Com o tempo, esse termo passou a ter o significado de vago.” (CAVALCANTE, José Luiz. *A Lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra*. 2. ed. São Paulo: [s.n.], jun., 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 28 mar. 2016).

destas (artigo 1º), mediante compra e venda [a título oneroso, portanto, quer por meio de preço fixado pelo Governo ou por hasta pública], e trouxe a previsão de doação [isto sendo possível somente nas faixas de fronteira].

Outro regramento trazido pela lei que merece atenção relaciona-se à legitimação de posse e à regularização das ocupações, com a revalidação das sesmarias e outras concessões do Governo Geral e Provincial, mesmo no caso de os proprietários não terem observado as demais exigências legais, mas desde que comprovassem o cultivo da terra<sup>11</sup>.

Esse dispositivo tem sua importância destacada por, em sua parte final, trazer o primeiro regramento do instituto da *legitimação de posse*.

A lei regulamentou, assim, a situação dos posseiros, legitimando as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, cultivadas ou com princípio de cultura e habitação (art. 5º Lei nº 601/1850). Reconheceu e prestigiou, portanto, a posse, ocorrida antes da sua entrada em vigor, como forma de obtenção do domínio, mas, em contrapartida, exigiu como condições imprescindíveis, a cultura efetiva e a demarcação das terras, que teriam de ser efetuadas sob as ordens e orientações da Repartição Geral das Terras Públicas, não sendo um ato automático.<sup>12</sup>

A lei findou, assim, com a ocupação pela posse desordenada, e colocou como requisito para aquisição da propriedade pela posse a realização do procedimento de legitimação nela previsto e em seu Decreto regulamentador (Decreto nº 1.318/1954).

Dessa forma, verifica-se que a lei criou *quatro* formas de aquisição ou reconhecimento da propriedade: pela compra das terras devolutas, pela doação, pela revalidação das cartas de sesmaria e pela legitimação da posse; prestigiando o instituto da compra e venda e colocando a posse em segundo plano. Entretanto, apesar da regulamentação, o governo imperial pouco se esforçou para dar cumprimento à lei, tendo em vista os interesses da elite política e econômica existente.

Pode-se afirmar, no entanto, que, sem sombra de dúvidas, a Lei de Terras foi uma primeira tentativa importante e significativa de regularizar uma situação extremamente confusa sobre a questão das terras existente no território brasileiro, desde o período colonial e início da independência.

---

<sup>11</sup> Art. 4º, da Lei de Terras: “Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.”

<sup>12</sup> Os artigos 7º e 8º da Lei de Terras estabeleceram um prazo para medição das terras adquiridas, ao final do qual, o beneficiário cairia em comisso e as terras seriam incorporadas às terras devolutas.

#### 2.4. Período Republicano (1889 aos dias atuais)

No período anterior, embora já se prestigiasse a finalidade comercial da propriedade e já houvesse uma busca por um maior controle da organização fundiária do país, ainda não haviam sido solucionadas muitas questões, tais como a democratização e distributividade das terras<sup>13</sup>, mote que teve início apenas após as primeiras constituições republicanas.

Em um primeiro momento, a legislação fundiária que se seguiu à Lei de Terras até o início do período Republicano aperfeiçoaram apenas os institutos da publicidade dos atos registrais e de transferência dos títulos imobiliários<sup>14</sup>, destacando-se: a Lei nº 840/1855, que exigiu escritura pública para compra e venda de imóveis; a Lei nº 1.237/1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453/1965, que instituiu o registro imobiliário com a função precípua de transcrever aquisições imobiliárias e inscrever ônus reais sobre o imóvel, criando o denominado Registro Geral<sup>15</sup>; e a Lei nº 1.237/1864 – com as modificações posteriores, Lei nº 3.272/1885, Decreto nº 169-A/1890 e 370/1890 –, que estabeleceu a *transcrição* o modo formal de aquisição do direito real, deixando o contrato no patamar de mero garantidor de direitos pessoais. Ainda, merece breve menção, o *Registro Torrens*, adotado para certos casos de legitimação de propriedade rural, conforme Decreto nº 451-b/1890 e regulamento do Decreto nº 955-A/1890, de rigorosa formalidade para obtenção de cadastro ou matrícula, o qual conferiu ao ato do registro presunção absoluta de domínio.

Em uma segunda etapa, com o movimento de avanço de um pensamento individualista para um pensamento social, inicia-se uma preocupação legislativa com a democratização do acesso às terras e regularização dos espaços ocupados irregularmente pela população de baixa renda. Nesse espírito, surge a primeira Constituição Republicana (1891).

A Constituição de 1891 adotou o regime federal como base de nosso ordenamento jurídico, entregando aos Estados as terras devolutas situadas em seus territórios e deixando para a União as áreas de fronteira (artigo 64). As Constituições posteriores mantiveram essa ideia, com pouquíssimas modificações.

<sup>13</sup> SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, v. 1, p. 33.

<sup>14</sup> MONTEIRO, Benedicto. *Direito agrário e processo fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980, p. 55.

<sup>15</sup> No Registro Geral deviam constar todos os direitos reais imobiliários, substituindo-se, assim, a tradição da coisa pela transcrição do título como forma de transferência, prestigiando-se a publicização dos atos imobiliários de modo a gerar efeitos perante terceiros. Até então, as hipotecas eram registradas no Registro Hipotecário (Lei Orçamentária 317/ 1843) e os imóveis eram inscritos no Registro Paroquial (Lei 601/1850). Unificou-se, assim, os institutos em um mesmo regulamento e no denominado Registro Geral, aperfeiçoando-se os institutos.

Os Estados herdaram, assim, um grave problema fundiário, tendo em vista a histórica bagunça no registro das terras, e a falta de clareza quanto à propriedade das mesmas, mas, ao menos, receberam a competência administrativa para elaborar sua própria política fundiária.

Em 1916, entra em vigor o Código Civil, que incorporou o Registro Geral criado pela Lei nº 1.237/1864, mas mudou-lhe o nome para *Registro de Imóveis*, ampliando o âmbito de sua aplicação. O registro imobiliário passa, nesse momento, a ser requisito de aquisição da propriedade do imóvel, subsistindo, então, dois sistemas: o do Código Civil, obrigatório, com presunção relativa de domínio, e o já mencionado *Registro Torrens*, facultativo, com presunção absoluta de domínio.

Até metade do século XIX, início do século XX, a ocupação se deu basicamente nas áreas rurais, de forma desordenada e sem controle. Após a Revolução de 1930, o Brasil, liderado por Getúlio Vargas, começa a ficar mais urbano e industrial. Com a revolução industrial e a urbanização dela decorrente, houve um amplo êxodo das terras rurais para as cidades, o que levou a um rápido movimento de ocupação, também sem planejamento, ampliando a situação fundiária caótica existente.

Nesse contexto, surgem as primeiras leis versando sobre aspectos relacionados aos imóveis urbanos, como as atividades empresariais de parcelamento do solo urbano, de construção, venda e financiamento de imóveis: o Decreto-lei nº 58/1937 [que dispôs sobre loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações]; a Lei nº 4.380/1964 [Lei do Sistema Financeiro da Habitação]; a Lei nº 4.591/1964 [Lei das Incorporações Imobiliárias]; e o Decreto-lei nº 271/1967 [que dispôs sobre parcelamento do solo urbano e concessão de uso de terrenos].<sup>16</sup>

No tocante à *legitimação de posse*, em específico, após a previsão inaugural na Lei nº 601 de 1850 [Lei de Terras], destaca-se a regulamentação trazida pelo Decreto-lei nº 9.760/1946, que dispôs sobre os bens imóveis da União e, dentre outros assuntos, sobre alguns aspectos de regularização fundiária<sup>17</sup>.

Por sua vez, a Constituição de 1946, de cunho social, conferiu *status* constitucional à legitimação de posse, assegurando aos posseiros de terras devolutas preferência para aquisição de até vinte e cinco hectares das terras que tivessem morada habitual (artigo 156). A Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que alterou o artigo 156 da Constituição de 1946, ampliou a área legítima.

Em 1964, foi aprovado ainda o Estatuto da Terra [Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964], legislação que substituiu a antiga Lei de Terras Devolutas do

---

<sup>16</sup> Nesse mesmo assunto, seguiram-se a essas medidas, a reformulação da lei de loteamento, de 1979 (Lei nº 6.766/1979), a Lei nº 9.514/1997, que trata do mercado de financiamento imobiliário, e a Lei nº 9.785/1999, que altera as regras de desapropriação para fins de implantação de loteamentos populares.

<sup>17</sup> Os artigos 32 a 60 do Decreto-lei detalharam o processo discriminatório judicial, permitindo aos interessados requererem a regularização de suas posses. O capítulo VI do Decreto-lei (artigos 164 a 185), por sua vez, trouxe a previsão procedimental da Legitimação de Posse de Terras Devolutas.

Império, reconhecendo a possibilidade de legitimação de posse em seu artigo 99, ao permitir a transferência do domínio ao possessor de terras devolutas federais por meio de um processo administrativo de legitimação de posse.

A Constituição de 1967 manteve o disposto na Constituição anterior, mas permitiu que os possuidores utilizassem também o esforço produtivo de seus familiares (artigo 164), e a Emenda Constitucional Federal nº 1, de 17 de outubro de 1969, voltou aos termos dispostos na Constituição de 1946 (artigo 171).

Em 1973 foi finalmente criada a primeira Lei de Registros Públicos, a Lei nº 6.015/73, que apresentou uma enorme inovação, uma vez que substituiu o antigo sistema de transcrições pelo atual sistema de matrículas.<sup>18</sup>

E, em 1976, entra em vigor a Lei nº 6.383 [Lei de Terras Devolutas da União], que dispôs sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União e, em seu artigo 29, reestabeleceu os requisitos da antiga Lei de Terras Devolutas para obtenção da legitimação de posse [estabelecendo cem hectares como tamanho e os requisitos de moradia permanente e cultura efetiva].

Em 1981 surge uma importante novidade legislativa, visando a regulamentar situações fundiárias rurais acerca da posse, estabelece-se o procedimento da aquisição da propriedade rural por usucapião especial [instituição da usucapião administrativa sobre terras devolutas] – Lei nº 6.969/81. Essa Lei foi revogada pelo parágrafo único do artigo 191 da Constituição Federal de 1988 no tocante ao aspecto material da usucapião rural, mas continuou em vigor o aspecto procedimental da usucapião, que subsistem ainda nos dias atuais.<sup>19</sup>

Mas apenas com a Constituição Federal de 1988 há uma verdadeira mudança do pensamento jurídico, passando-se a prestigiar a função social da propriedade em detrimento do individualismo existente.

Na Constituição de 1988 foi introduzido um capítulo próprio para política urbana, e, ao longo de seu texto, foram demarcadas linhas principiológicas da política urbana (art. 24, I, e § 1º, e arts. 182 e 183), dentre as quais salientam-se o princípio da função social (arts. 5º, XXII e XXIII, 170, 111, 182, § 2º, e 183) e o da função pública (art. 21 arts., IX, XX, XXI, 23, IV, 25, § 3º, 30, VIII, 43, 216, §§ 1º e 5º), associados aos direitos sociais relacionados às necessidades vitais básicas dos trabalhadores e suas famílias, tais como o direito fundamental à moradia e à qualidade de vida (Constituição, arts. 6º, 7º, IV, e 225).<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> MACHADO, Thales de Oliveira Machado. *A evolução histórica do Registro de Imóveis no Brasil e no mundo*. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-evolucao-historica-do-registro-de-imoveis-no-brasil-e-no-mundo/114772/#ixzz498qIMVBi>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

<sup>19</sup> A Lei nº 6.969 fixou como requisito da usucapião a propriedade de 25 hectares; a Constituição de 1988 dobrou esse tamanho para 50 hectares, mantendo o prazo quinquenal.

<sup>20</sup> CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 06, nº 01, p. 233-274, 2014.

Com a Constituição de 1988, portanto, a posse passou a ter um papel extremamente relevante para a efetivação do direito à moradia. Prestigiu-se a função social da propriedade como regra-princípio norteador do direito à propriedade, possibilitando a democratização ao seu acesso.

No entanto, percebeu-se que o reconhecimento da aquisição da propriedade pela usucapião não resolviam ainda os problemas coletivos de posse irregular, tais como os loteamentos ilegais ou irregulares, assentamentos desordenados, favelas, cortiços, dentre outros.

Assim, seguindo-se o ideário principiológico da Constituição Federal, sobrevieram o Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu diretrizes gerais de política urbana voltadas à consecução da função social da cidade. Contemplou a preservação do ambiente, o bem-estar dos habitantes e a adequada distribuição espacial da população, possibilitando o regramento pelos Municípios por meio de seus Planos Diretores.

O Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), seguindo a filosofia da Constituição de 1988, deu enorme importância ao aspecto social da propriedade.<sup>21</sup>

Em seu artigo 1.228, parágrafos 4º e 5º, prestigiando a função social da propriedade, o Código Civil trouxe a possibilidade de aquisição da propriedade imóvel no caso de considerável número de pessoas estarem na posse de extensa área por interesse social e econômico relevante, o que foi chamado de *posse-trabalho*.

Mas, embora o sentido social seja uma das características mais marcantes do Código Civil de 2002, que revisou e atualizou o antigo conceito de posse de acordo com os fins sociais da propriedade, os avanços da legislação existente ainda haviam sido insuficientes para resolução dos conflitos fundiários coletivos.

Nesse espírito, e diante de diversas reivindicações sociais, foi publicada a Lei nº 11.977/2009, que inseriu a legitimação de posse no contexto da política urbana, possibilitando a usucapião especial coletiva *pela via administrativa*, prestigiando a celeridade da regularização dos conflitos fundiários.

A Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424/2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.499/2011, revisou, assim, um instrumento de regularização fundiária, de cunho social e de organização urbanística, de modo inovador, dando um primeiro passo para a solução de conflitos fundiários seculares.

---

<sup>21</sup> REALE, Miguel. *História do novo código civil*. São Paulo: RT, 2005, p. 170.

### 3. DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

#### 3.1. Direito à moradia e política pública de regularização fundiária

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foi o primeiro documento de ordem internacional no qual se reconheceu o direito à moradia dentre os direitos econômicos, sociais e culturais trazendo, em seu artigo 25, a previsão de que todos têm direito a uma vida adequada, inclusive à moradia adequada.<sup>22</sup>

A partir daí, no âmbito do direito internacional, o direito à moradia passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos tratados e documentos, destacando-se: (i) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 que, em seu artigo 11, traz previsão semelhante à Declaração Universal de Direitos Humanos, ao reconhecer o direito de todos a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, dentre eles, o direito à moradia adequada; e (ii) a Observação Geral nº 4 elaborada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na sexta sessão de 1991.

Dentre os dois documentos citados, temos que a Observação Geral nº 4 foi extremamente relevante para a definição do conteúdo do direito à moradia adequada, uma vez que elencou os principais componentes da mesma, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, o custo acessível, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização adequada e a adequação cultural. Nesse sentido, como observa Vitor Monteiro de Andrade, a Observação Geral nº 4 constitui “a interpretação normativa mais autorizada do direito à moradia adequada no âmbito do direito internacional”.<sup>23</sup>

A importância do tratamento e do reconhecimento do direito a uma moradia adequada em âmbito internacional foi seu reflexo concreto no ordenamento jurídico interno brasileiro.

Nesse espírito, a Constituição de 1988 inseriu no rol dos direitos fundamentais o direito social à moradia, arrolando-o em seu artigo 6º, exacerbando sua importância na estrutura jurídica, social e política do Estado brasileiro e reclamando especial atenção dos estudiosos do assunto.

Mas, apesar do regramento jurídico internacional e interno, a realidade de exclusão social e a lamentável situação fundiária brasileira, com a existência de favelas, cortiços e outras formas de assentamento irregular sem os aditivos urbanos

---

<sup>22</sup> Art. 25, DUDH: “Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

<sup>23</sup> MONTEIRO, Vitor de Andrade. *Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 51.

básicos, continuaram a assombrar o cenário brasileiro, sendo necessário planejar meios de efetivação desse importante direito social.

Um importante ponto a ser observado na busca da efetivação do direito social à moradia, diz respeito ao obstáculo maior da demanda habitacional [pela *ausência de* ou por sua *precariedade*]. Pode-se dizer que é um problema histórico e que persiste ainda hoje, tendo sido construído na ausência de correspondência entre as situações de fato e a ordem jurídica urbanística, ou seja, na inexistência de legislação fundiária que acompanhe a dinâmica da realidade dos fatos.<sup>24</sup>

Por isso, a vontade política ganha enorme relevância para implementação e concretização do direito à moradia adequada. De acordo com Bucci: “a necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.<sup>25</sup>

De fato, a temática da política pública fundiária, voltada ao atendimento da moradia adequada, relaciona-se intimamente à ideia de intervenção do Estado para promoção dos direitos humanos.

Os direitos sociais encontram na política pública o meio mais eficaz e célere para sua efetivação, tendo em vista o seu caráter primordialmente prestacional. Até por isso, entende-se ser a relação de direito à moradia e de política pública quase que simbiótica.

A ampla existência de loteamentos irregulares e clandestinos, de assentamentos desordenados, de invasões, de cortiços, favelas, etc., demonstram a necessidade premente de uma atuação pública pautada no planejamento urbanístico, na regulamentação de uso e ocupação do solo, na expedição de diretrizes de loteamento, e na própria execução direta de projetos de urbanização, de forma rápida e capaz de acompanhar a realidade fática.

Uma política apropriada de regularização fundiária, compreendida em seu aspecto de urbanização de glebas, com programas de infraestrutura e prestação de serviços públicos, e de legalização fundiária dos imóveis ocupados informalmente, deve ser o objetivo primordial da agenda política de governo.<sup>26</sup>

Portanto, eventuais falhas no desenvolvimento de políticas públicas irão resultar em verdadeiros entraves à implementação dos direitos sociais; o que nos leva

---

<sup>24</sup> SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte: v. 17, nº 59, p. 35-47, jan./mar., 2016.

<sup>25</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, p. 7.

<sup>26</sup> ALVARENGA, Luiz Carlos. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. In: *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo, v. 31, nº 65, p. 61-75, jul./dez., 2008.

à evidente relação indissociável entre a esfera política e jurídica existente em uma política pública fundiária.<sup>27</sup>

Pode-se afirmar, assim, em linhas gerais, que os principais problemas relativos à concretização do direito à moradia encontram-se: (i) na falta de uma previsão normativa adequada e suficiente, pela sua natureza política, e (ii) na dificuldade de sua efetividade no mundo fático, dada a realidade socioeconômica e a escassez de recursos do Estado [ou má direcionamento dos mesmos]; sendo, este último, o maior obstáculo enfrentado no Brasil.<sup>28</sup>

O estudo do déficit habitacional, nesse panorama, se revela importante instrumento para a tomada de decisões políticas na área habitacional e para a avaliação das políticas públicas habitacionais já adotadas nos diferentes níveis de governo e ainda por serem implementadas.

O Poder Executivo tem diante de si, portanto, situações fundiárias complexas para serem resolvidas a longo prazo, normas esparsas, incompletas ou ultrapassadas para auxiliá-lo, escassez de recursos e uma característica morosidade, o que dificulta ainda mais o alcance dos objetivos de acessibilidade, regularização e desconcentração das terras.

Contudo, a existência de entraves não deve congelar a atuação do Administrador, ao revés, deve instigá-lo a debruçar sobre essas questões, de modo a atender os preceitos constitucionais de uma gestão democrática do território urbano que resulte na concretização do direito à moradia, numa melhora da qualidade de vida, na inclusão social e no equilíbrio ambiental.

### **3.2. Regularização Fundiária Urbana: espécies e instrumentos**

Conforme visto, o fenômeno da urbanização desordenada trouxe consigo a proliferação das formas de acesso informal de moradia e, muitas vezes, ilegal; constituindo o desenvolvimento informal a regra, e não a exceção, ou seja, caracterizando-se a irregularidade um verdadeiro padrão de urbanização.<sup>29</sup>

A regularização fundiária pretende combater exatamente essas situações consolidadas de loteamentos ilegais ou clandestinos e os assentamentos ou ocupações irregulares. Seu objetivo principal é garantir à população de baixa renda em situação irregular de habitação o acesso à moradia adequada, o bem-estar-social, e evitar novas

---

<sup>27</sup> MONTEIRO, Vitor de Andrade. *Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 186.

<sup>28</sup> MONTEIRO, Vitor de Andrade. *Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 160-161.

<sup>29</sup> FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária: contexto, propostas e limites. In: *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: v. 27, nº 56, p. 241 – 256, jan./jun., 2004.

ocupações irregulares e seus efeitos prejudiciais ao meio ambiente.<sup>30</sup> Entretanto, um dos maiores desafios da Administração Pública tem sido realizá-la.

Segundo definição técnica da Lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária consiste:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no 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.

De um modo simplificado, a regularização fundiária pode ser conceituada como: “a legalização e legitimação de formas de ocupação de áreas urbanas por pessoas ou coletividades, para fins de habitação”.<sup>31</sup>

Com um conceito mais abrangente, Pedro Elias Avvad assim define:

Trata-se de um programa a ser desenvolvido sob a tutela do Poder Público que inclui medidas objetivando a integração de assentamentos irregulares ao contexto urbano, facilitando aos ocupantes de tais áreas o acesso aos serviços públicos e ao direito de propriedade, isto é, oferecendo garantias sociais e jurídicas à população de baixa renda sem perder de vista os controles urbanísticos, ambientais e de organização jurídica da propriedade.<sup>32</sup>

Ou seja, de um modo geral, temos que a regularização fundiária nada mais é que um instrumento de política pública urbana que visa ordenar e desenvolver as funções sociais da propriedade e garantir o direito a uma moradia digna, com ampla participação da população envolvida.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor constituem importantes mecanismos de regularização fundiária. O Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelece diretrizes gerais de política urbana. O artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto, prevê, como forma de alcançar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, “o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Por sua vez, o Plano Diretor funciona como meio de viabilizar o planejamento urbano, responsável por definir os usos e as características de ocupação de cada porção do território municipal. Ele especifica as formas de cumprir a função social da propriedade urbana e

---

<sup>30</sup> AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 112.

<sup>31</sup> SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte: v. 17, nº 59, p. 35-47, jan./mar., 2016.

<sup>32</sup> AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 111.

penaliza o seu descumprimento. Por isso a importância de os Municípios elaborarem de forma congruente seus Planos Diretores.<sup>33</sup>

Mas nem o Estatuto da Cidade nem o Plano Diretor Municipal resolvem os problemas fundiários urbanos já consolidados.

Nesse panorama, os instrumentos de regularização fundiária aparecem como uma opção à realização de uma política pública que venha atender à necessidade de reforma urbana, em seu sentido amplo de reforma jurídica, urbanística e ambiental, devendo ser estudada como parte integrante do processo de planejamento urbano.

Os instrumentos de regularização fundiária encontram-se arrolados no Estatuto da Cidade (artigo 4º) e na Lei nº 11.977/09 (artigo 46 e seguintes), dentre os quais, destacamos: o projeto de regularização fundiária, a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a usucapião especial de imóvel urbano [usucapião administrativo], a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), a concessão de direito real de uso (CDRU), as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, a regulamentação registral, a promessa de concessão de direito real de uso e o aforamento. Dentre eles, vamos estudar o instrumento de legitimação de posse.

As pessoas legitimadas a promover a regularização fundiária, de acordo com a Lei nº 11.977/2009, em seu artigo 50, são: os Entes da Federação, a população beneficiada, individual ou coletivamente, e as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Consideram-se outros atores durante o processo de regularização fundiária [como as concessionárias de serviços públicos, o ministério público, as defensorias públicas e os cartórios de imóveis], que embora não estejam no rol dos legitimados, prestam importante apoio à população moradora dos assentamentos irregulares.

Por sua vez, os beneficiários da regularização fundiária são os moradores irregulares de lotes, que devem atender requisitos específicos estabelecidos de acordo com o instrumento de regularização.

Conforme podemos perceber, portanto, a regularização fundiária é um processo complexo, que depende da participação e da atuação articulada de diversos personagens. Sendo possível afirmar assim que, sem um planejamento de regularização fundiária consistente e a interferência de todos os entes federativos, as chances de uma regularização bem-sucedida são pequenas.

---

<sup>33</sup> Segundo dados coletados na Pesquisa Perfil Municipal (MUNIC-IBGE 2015), em junho de 2016 no site <<http://www.ibge.gov.br/>>, 50,0% dos municípios brasileiros têm Plano Diretor, 12,4% dos municípios estão elaborando o Plano, e 37,6% não têm.

Por esse motivo, a Lei nº 11.977/09 prevê a necessidade de se reunir e especificar os elementos considerados indispensáveis para atingir a finalidade prevista já no projeto de regularização fundiária.<sup>34</sup>

Assim, a regularização fundiária não deve ser vista apenas como a concessão de um título registrado em cartório garantidor da posse e/ou propriedade do morador, mas sim como verdadeiro instrumento transformador, que confere efetividade ao direito fundamental à moradia adequada, solucionando os problemas de degradação ambiental e social, de situações de risco e de precariedade de infraestrutura.<sup>35</sup>

#### 4. A LEGITIMAÇÃO DE POSSE

##### 4.1. Legitimação de Posse na Lei nº 11.977/2009

Até o advento da Lei nº 11.977/2009, a usucapião judicial era o único meio legal de se adquirir a propriedade a título originário por meio da posse. Com a publicação da Lei nº 11.977/2009, a legitimação de posse passou a ser um instrumento facilitador da aquisição da propriedade pela posse, dando ensejo ao chamado usucapião administrativo. A diferença principal dos dois institutos é que, no primeiro, a posse gera a aquisição da propriedade pelo reconhecimento da usucapião judicialmente, já no segundo, a posse reconhecida pelo título de legitimação de posse dá ensejo à aquisição da propriedade pelo reconhecimento administrativo da usucapião.<sup>36</sup>

A Lei nº 11.977/2009, portanto, em seu Capítulo III, criou procedimento jurídico que forçou uma releitura de instrumentos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, como a legitimação da posse e a usucapião.

Para melhor compreender o instituto e sua aplicação na realidade fundiária brasileira, vamos ver os passos da legitimação de posse.

O Capítulo III institui um sistema de regularização fundiária de assentamentos urbanos e compõe-se de 5 Seções: a Seção I, que estabelece os requisitos gerais

---

<sup>34</sup> Artigo 51, Lei nº 11.977/09: “O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.”

<sup>35</sup> AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 113.

<sup>36</sup> Não raras vezes, verificamos o emprego equivocado do termo *usucapião administrativa e legitimação de posse* como sinônimos. A legitimação de posse, em realidade, precede à usucapião administrativa, não tendo o mesmo significado.

para execução da demarcação urbanística, outorga de título de legitimação de posse e a conversão desta em propriedade; as Seções II e III, que dispõem sobre os procedimentos para regularização fundiária, distinguindo duas espécies de assentamentos [a de interesse social e a de interesse específico]; a Seção IV, que dispõe sobre o registro da regularização, e a Seção V, que estabelece disposições gerais e transitórias.<sup>37</sup>

A Lei procura, assim, sistematizar um procedimento de regularização fundiária que contemple duas faces, urbanística e jurídica; criando, para tanto, a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico.

A regularização por interesse social visa assistir o direito à moradia da população de baixa renda, sendo requisitos: (i) o assentamento ser em áreas declaradas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); e (ii) a possibilidade da posse do imóvel ser assegurada por usucapião especial urbano, quando tratar de terras particulares, e/ou ser assegurada por concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), quando se tratar de terras públicas. Neste tipo de regularização é que se encontra o processo de legitimação de posse.

A regularização por interesse específico, por sua vez, “diz respeito aos casos de informalidade urbana envolvendo grupos de maior poder aquisitivo, como, por exemplo, a ocupação dos loteamentos fechados e condomínios urbanísticos que não têm base jurídica plena na ordem jurídica em vigor.”<sup>38</sup>

A Lei nº 11.977/09 traz como objetivo primordial tornar regulares situações fundiárias irregulares, mediante a instituição de um procedimento único que permita a delimitação de áreas ocupadas, a identificação de seus beneficiários e a outorga de títulos, possibilitando o acesso à moradia por população de baixa renda.<sup>39</sup>

Ela traz o conceito de legitimação de posse em seu artigo 47, inciso IV, como sendo “o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”.

O artigo 60 da referida Lei, por sua vez, traz o objetivo final da legitimação de posse, que é a aquisição da propriedade:

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.

<sup>37</sup> CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: v. 06, nº 01, p. 233-274, 2014.

<sup>38</sup> MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio de regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 199.

<sup>39</sup> SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte: v. 17, nº 59, p. 35-47, jan./mar., 2016.

O processo de legitimação de posse se dá pela via administrativa, compreendendo o projeto de regularização fundiária (artigos 50 a 54, Lei nº 11.977/09) e o auto de demarcação urbanística (art. 56, Lei nº 11.977/09).

Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa. Quando realizada em áreas públicas, facilita a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área.

Os beneficiários da legitimação da posse são os moradores de lotes e casas inseridos em áreas cadastradas previamente pelo poder público, objeto de demarcação urbanística, que atendem aos requisitos específicos, conforme disposto no art. 59, Lei nº 11.977/09: (i) não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural; e (ii) não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

Em regra, é requisito o lote ter até 250 m<sup>2</sup>, entretanto, quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, é possível promover a legitimação de posse de forma coletiva e, nesse caso, o lote poderá ultrapassar os 250m<sup>2</sup>, desde que a fração ideal de cada ocupante não ultrapasse essa área.

Para concretização da legitimação de posse como instrumento de regularização fundiária de interesse social, antes, contudo, os legitimados ativos devem elaborar um projeto de regularização, atentando para a localização dos lotes, a identificação das vias de circulação [existentes ou projetadas], as áreas destinadas ao uso público, as medidas necessárias à sustentabilidade urbanística, social e ambiental, a segurança das instalações e a infraestrutura básica.<sup>40</sup>

Aprovado o projeto, será realizada a demarcação urbanística, com o objetivo de reconhecer as posses existentes na área, realizando a delimitação da área ocupada, pública ou privada, com a identificação de seus limites, confrontantes e seus ocupantes, qualificando-se também a natureza e o tempo das respectivas posses. A demarcação urbanística deve ser feita observando-se a legislação municipal do local, para compatibilizar a regularização a ser proposta e as leis de uso e ocupação do solo do local.<sup>41</sup>

Elaborado o auto de demarcação urbanística pelo Poder Público, encaminha-se o mesmo ao Cartório de Registro de Imóveis, visando à identificação do proprietário da área afetada.<sup>42</sup> Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística

---

<sup>40</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização fundiária de interesse social*. São Paulo: IRIB, 2012. Disponível em: <[http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/Cadernos\\_IRIB/5-Regularizacao\\_Fundiaria\\_de\\_Interesse\\_Social.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Cadernos_IRIB/5-Regularizacao_Fundiaria_de_Interesse_Social.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

<sup>41</sup> AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 113.

<sup>42</sup> O artigo 57, da Lei nº 11.977/09, narra o procedimento no Cartório de Registro de imóveis: “Art. 57. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas

será averbada na matrícula correspondente<sup>43</sup>, iniciando-se, após, a execução do projeto de regularização fundiária.

O Poder Público, então, realiza o cadastro socioeconômico dos beneficiários e providencia o registro do parcelamento decorrente do projeto, submetendo-o, previamente, à aprovação municipal, e obtendo as licenças urbanísticas e ambientais pertinentes. Registrado o parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis e aberta as matrículas das parcelas resultantes, os beneficiários podem, então, solicitar do Poder Público o título de legitimação de posse.

Assim, em suma, para que a legitimação de posse ocorra é necessário que: (i) o projeto de regularização fundiária de interesse social tenha sido elaborado e aprovado; (ii) o assentamento irregular tenha sido objeto de demarcação urbanística; e (iii) o parcelamento do solo decorrente do projeto de regularização tenha sido registrado.

Regularizada a matrícula [com abertura de nova matrícula ou averbação na matrícula preexistente], inicia-se a análise do preenchimento dos requisitos legais pelos possuidores beneficiários, para que possa ser expedido o título de legitimação de posse em seus nomes.<sup>44</sup>

A aquisição de título de legitimação de posse sobre área privada confere aos seus beneficiários a possibilidade de pedir o reconhecimento de propriedade junto ao Cartório de Registro de Imóveis depois de 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse.

O beneficiário da legitimação deverá dirigir-se ao Cartório de Registro de Imóveis onde o título está registrado, munido do documento oficial de identidade, da declaração que não possui outro imóvel urbano ou rural, de declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia e de sua família e de declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas, além

---

*para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. § 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, para, querendo, apresentarem impugnação à averbação da demarcação urbanística, no prazo de 15 (quinze) dias. § 2º O poder público responsável pela regularização deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, se estes não forem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo Poder Público para notificação na forma estabelecida no § 1º.*

<sup>43</sup> Ao revés, havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o Poder Público para se manifestar, podendo propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada. O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo, mas, em não ocorrendo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada. (Parágrafos 6º a 10º do art. 57 da Lei nº 11.977/09).

<sup>44</sup> Conforme visto, os possuidores beneficiários devem preencher os seguintes requisitos: não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não ser beneficiário de legitimação de posse concedida anteriormente; o lote ou fração ideal não pode ser superior a 250 metros quadrados (art. 59 e parágrafos, Lei nº 11.977/09).

de certidões que demonstrem a inexistência de ações em andamento relativas à posse ou propriedade do imóvel. Com estes documentos, poderá solicitar o reconhecimento de aquisição da propriedade, daí o nome *usucapião administrativa*.

Por sua vez, a aquisição de título de legitimação de posse sobre área pública, embora não tenha o condão de conferir a propriedade ao possuidor do título, atende à finalidade de concretizar o direito à moradia adequada, com a instalação dos aparelhamentos urbanos e acessibilidade aos serviços públicos básicos, podendo servir, igualmente, para obtenção da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).

Portanto, a obtenção do título de legitimação de posse irá servir para comprovar a posse, assegurar o direito à posse direta para fins de moradia, e, se transcorrido 5 anos e desde que preenchido outros requisitos legais, possibilitará a aquisição da propriedade por meio da usucapião especial urbana, pela via administrativa, no caso de incidir sobre propriedade privada, ou a obtenção da concessão de uso especial, no caso de recair sobre área pública.

Assim, verifica-se que o título de legitimação de posse é muito mais que um mero instrumento de regularização fundiária, tratando-se, em realidade, de verdadeiro direito real.

Logo, a posse legitimada trata-se de um direito funcional autônomo de posse-moradia, que vincula o possuidor ao imóvel e constitui direito com eficácia real, embora não enumerado no rol do Código Civil.<sup>45</sup>

A importância da legitimação de posse, assim, verifica-se não somente no âmbito social, ambiental e urbanístico, mas possui também *efeitos jurídicos*, conferindo especial importância também aos títulos de legitimação de posse concedido sobre terras públicas, que constituiriam direitos reais, mesmo que não provoquem a aquisição da propriedade.

No entanto, importante frisar que, embora a legitimação de posse, sem sombra de dúvida, amplie e democratize o espectro da aquisição da propriedade, prestigiando a concretização célere do direito fundamental à moradia, o Capítulo III da Lei nº 11.977/09 ainda não tem o dimensionamento de aplicação muito claro. Embora represente um importante avanço na regularização fundiária brasileira ao permitir a participação ativa e direta do registro imobiliário nos processos de regularização fundiária urbana, tornando o procedimento mais célere e eficiente, conforme veremos, sua aplicação ainda é incipiente e depende de atuação política, persistindo, ainda, muitas dúvidas quanto ao seu alcance.

---

<sup>45</sup> CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: v. 06, nº 01, p. 233-274, 2014.

## 4.2. Legitimação de Posse como Instrumento de Concretização do Direito à Moradia

O reconhecimento da moradia como direito fundamental e da função social como norte da propriedade na Constituição Federal de 1988, aliado ao reclamo dos movimentos sociais pela reforma urbana, foram os alicerces de diversos instrumentos e políticas públicas visando à regularização fundiária.

A regularização fundiária de interesse social estabelecida pela Lei nº 11.977/2009 aparece, neste panorama, como um dos instrumentos para uma política pública voltada à correção do déficit habitacional existente nas áreas urbanas.

Como visto, a regularização fundiária de interesse social aplica-se aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do preenchimento de certos requisitos, bem como a necessidade de regularizar o direito à moradia.

Assim, hoje, os moradores dos lotes e casas inseridos em áreas objeto de demarcação urbanística, cadastrados pelo poder público, podem ser beneficiários da legitimação de posse, ou seja, do procedimento de promoção da regularização fundiária de interesse social.

A legitimação de posse, portanto, surge como relevante instrumento de regularização de terras, públicas ou particulares, não utilizadas, reforçando o prestígio à posse e ao direito à moradia de forma célere e menos burocratizada, possibilitando a desconcentração fundiária.

A ideia originária da legitimação de posse, quando de sua menção nos primeiros estatutos fundiários, era a de evitar a abertura para uma ocupação desordenada, restringindo a possibilidade de usucapião de terras públicas e devolutas. Com isso, retardou-se o instituto da usucapião para somente ser introduzido com o Código Civil de 1916 e, ainda assim, apenas como modo de aquisição de terra particular.<sup>46</sup>

Os instrumentos existentes eram esparsos, careciam de sistematização e eram pouco eficazes, uma vez que não resolviam todas as situações fáticas existentes e não atendiam aos conflitos urbanos da modernidade.<sup>47</sup>

A legitimação de posse e a usucapião de terras particulares existentes antes da Lei nº 11.977/09, portanto, não vinham atendendo aos conflitos fundiários coletivos, continuando sem solução os casos de irregularidade de loteamentos e assentamentos coletivos utilizados para moradia, permitindo que grande parcela da população urbana restasse marginalizada e sem chances de inclusão social.

<sup>46</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *Direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 333.

<sup>47</sup> SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte: v. 17, nº 59, p. 35-47, jan./mar., 2016.

A legitimação de posse introduzida pela Lei nº 11.977/09, como procedimento administrativo célere para a aquisição do título de legitimação de posse e posterior aquisição da propriedade, aparece, assim, como um instrumento jurídico capaz de resolver algumas questões fundiárias complexas de forma rápida e eficiente e como uma possibilidade importante de concretização do direito à moradia e à cidade.

Nesse sentido, a Lei, em seu artigo 59, confere à posse legitimada o *status* de direito, nestes termos: “a legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.”

De fato, conforme bem explana Chalhub, a Lei nº 11.977/09 confere enorme prestígio à posse, obrigando-nos a uma releitura de valores, em específico, da propriedade individualista perante a posse garantidora do direito à moradia:

Trata-se de situação jurídica de reconhecimento da posse que, por si mesma, caracteriza um direito funcional autônomo e garante ao ‘detentor da posse’ (*rectius*, possuidor), acesso direto à propriedade formal independentemente de intervenção judicial, bastando para tal o decurso do prazo de cinco anos do registro do título de legitimação (art. 60).<sup>48</sup>

A conversão da legitimação de posse em propriedade, assim, veio atender aos reclamos dos movimentos e entidades sociais, que há muito tempo buscavam a aquisição de propriedade por meio desse instrumento. Assim, a Lei nº 11.977/09, além de garantir efetividade ao direito à moradia, garante também o direito à moradia digna.<sup>49</sup>

Neste aspecto podemos citar diversos aprimoramentos surgidos com a Lei. Uma grande vantagem do instituto da legitimação de posse em relação ao procedimento da usucapião coletiva encontra-se no tocante à citação dos proprietários, que, por serem muitas vezes de paradeiro desconhecido, impedem a continuidade da ação. O processo administrativo de legitimação de posse, como vimos, traz a possibilidade de citação por edital no caso de não localização dos proprietários, sem necessidade de esgotamento dos meios.

Outra vantagem reside na possibilidade de ser utilizado o instrumento da legitimação em áreas públicas, desde que atendidas as legislações específicas. A única ressalva que se faz aqui é que a Lei não esclarece se, passados os cinco anos, poderá o título de legitimação de posse sobre área pública ser convertido em propriedade, ao contrário do expressamente estabelecido para as áreas particulares, mas, entende-se, conforme já visto, que há a possibilidade de se pedir a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) de forma facilitada.

---

<sup>48</sup> CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: v. 06, nº 01, p. 233-274, 2014.

<sup>49</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *Direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 333.

Do ponto de vista urbanístico, ainda, a regularização da área possibilita o regramento jurídico – urbanístico, definindo-se nome de ruas, usos, zoneamento, entre outros.

Entretanto, como não podia deixar de ser, o instituto ainda não acaba com todos os obstáculos à concretização do direito fundamental à moradia adequada nos casos de ocupação em situação de irregularidade, estando longe de constituir instrumento suficiente. O principal dos entraves, reside no fato da legitimação de posse ser um mecanismo que depende de ato volitivo de um dos legitimados, agregado à necessidade de vontade política para garantir a concretização não só do direito à moradia, mas à moradia adequada, com todos os aparelhamentos e serviços urbanos básicos.

Portanto, conforme doutrina balizada<sup>50</sup>, o pressuposto para a realização do processo de regularização fundiária de interesse social é a presença de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda somado ao interesse de regularizar do Poder Público.

A legitimação de posse faz parte de um programa de habitação coletivo, inserindo-se dentro de um plano de governo. Assim, sua aplicação, além de depender da existência de uma política pública, pode vir a ser suspensa antes de seu término.

Mas, apesar dos obstáculos delineados, não se pode negar o elogiável papel do instituto da legitimação de posse trazida pela Lei nº 11.977/09, que é de regularizar situações precárias de moradia outrora marginalizadas, conferindo, em última análise, a titulação da propriedade aos possuidores-beneficiários. E, mais importante, a regularização se dá sem necessidade de remoção dos moradores e realocação para unidades habitacionais em outras áreas, aproveitando as construções existentes, conferindo-lhes dignidade, privilegiando a democratização das terras, sua função social e representando grande economia aos cofres públicos.

Pode-se afirmar, desse modo, que a nova Lei se ajusta ao enquadramento Constitucional, do Código Civil e do Estatuto da Cidade, que sobreleva a natureza social da posse, abrindo um novo horizonte, o que *per si* constitui importante avanço na concretização do direito à moradia.

## 5. CONCLUSÕES

Do descobrimento do Brasil até os dias atuais houve a substituição de um início pouco regrado no âmbito da distribuição de terras pelo amplo conjunto normativo existente na atualidade.

Ao longo do tempo foram utilizados vários instrumentos jurídicos em uma tentativa de ordenar a situação fundiária do país. Foram muitos os mecanismos

---

<sup>50</sup> Nesse sentido, GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *Direitos reais*, São Paulo: Atlas, 2011, p. 333; e PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização fundiária de interesse social*, São Paulo: IRIB, 2012. Disponível em: <[http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/Cadernos\\_IRIB/5-Regularizacao\\_Fundiaria\\_de\\_Interesse\\_Social.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Cadernos_IRIB/5-Regularizacao_Fundiaria_de_Interesse_Social.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

empregados, carregando como semelhança a defesa do interesse individual, e gerando uma confusa e ramificada legislação, quando não, contraditória.

Com a Constituição Federal de 1988, entretanto, verificamos uma verdadeira mudança do pensamento jurídico, prestigiando-se a função social da propriedade e a sociabilidade da posse em detrimento do individualismo existente até então. O significado de direito à propriedade mudou, renovou-se, consolidando-se sob uma ótica democrática e social, obrigando o Poder Público e o legislador infraconstitucional a uma distribuição equitativa da utilização e ocupação dos espaços urbanos, prestigiando o direito à cidade.

A finalidade do Estado passou a ser a busca pela melhor organização do espaço urbano, a melhoria da qualidade de vida da população e a socialização da propriedade. Assim, a propriedade, outrora absoluta, passou a atender ao interesse social.

Os cidadãos passam a contar com diversos instrumentos importantes de garantia ao direito à cidade: (i) mecanismo de cumprimento da função social da propriedade urbana, tais como o Estatuto da Cidade e Plano Diretor, o parcelamento do solo, a edificação e utilização compulsórios, o consórcio imobiliário urbanístico, o IPTU progressivo no tempo, e a desapropriação-sanção urbanística; agregando-se a eles os (ii) instrumentos de regularização fundiária: concessão de direito real de uso, aforamento gratuito ou doação do Poder Público, ação judicial de usucapião ou desapropriação com finalidade específica. Além da mais recente forma de regularização fundiária, trazido pela Lei nº 11.977/2009 diante de diversas reivindicações sociais, a usucapião administrativa precedida de legitimação de posse, que inseriu a legitimação de posse no contexto da política urbana e como instrumento apto à aquisição da propriedade.

Por óbvio que a regularização dessas situações de moradia precárias não restam solucionadas com essa gama normativa, e sua pacificação se trata ainda de uma tarefa árdua, tendo em vista, principalmente, a dificuldade de implementação e de execução dos programas de regularização fundiária.

Entretanto, uma reforma fundiária bem planejada, utilizando-se de instrumentos capazes de regularizar situações de moradia precária, podem sim levar a uma moradia digna, dotada das obras de infraestrutura, em condições de salubridade, bem-estar e habitabilidade, necessitando primordialmente de vontade política para concretização desse ideal.

Nesse contexto, a legitimação de posse vem atender à predileção constitucional da função social da propriedade, dando efeito prático à natureza social da posse, já que permite a regularização da posse exercida por população de baixa renda de forma desjudicializada e célere, possibilitando o acesso à moradia digna e caracterizando-se como importante instrumento de regularização fundiária.

Revela-se, assim, um direito funcional autônomo de posse-moradia, que vincula o possuidor ao imóvel e constitui direito com eficácia real, sendo um meio importante de desconcentração fundiária e reparo da histórica exclusão social, constituindo um importante avanço na concretização do direito à moradia adequada.

---

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALVARENGA, Luiz Carlos. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. In: *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: v. 31, nº 65, p. 61-75, jul./dez., 2008.

AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.

CAVALCANTE, José Luiz. *A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra*. 2. ed. São Paulo: [s.n.], jun., 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. In: *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: v. 06, nº 01, p. 233-274, 2014.

FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária: contexto, propostas e limites. In: *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: v. 27, nº 56, p. 241 – 256, jan./jun., 2004.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *Direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, Ruy Cirne. *Terras devolutas (história, doutrina, legislação)*. Ed. Da Livraria do Globo. Porto Alegre: Barcellos, Bertaso & Cia., nº 728, 1935.

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

MONTEIRO, Benedicto. *Direito Agrário e Processo Fundiário*. Rio de Janeiro: PLG Comunicação, 1980.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. *Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização fundiária de interesse social*. São Paulo: IRIB, 2012. Disponível em: <[http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/Cadernos\\_IRIB/5-Regularizacao\\_Fundiaria\\_de\\_Interesse\\_Social.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Cadernos_IRIB/5-Regularizacao_Fundiaria_de_Interesse_Social.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

REALE, Miguel. *História do novo código civil*. São Paulo: RT, 2005.

SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte: v. 17, nº 59, p. 35-47, jan./mar., 2016.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. 1, 1955.

VIANA, Helio. *História administrativa e econômica do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Cia. Editorial Nacional, 1960.

