

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE SÃO LUÍS: da posse ilegal à propriedade social

Lourival da Silva Ramos Júnior*
Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de Souza**

Resumo

O presente trabalho pretende fornecer subsídio jurídico ao problema social de posses ilegais no Município de São Luís. A principal fonte teórica decorre da Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, além de outras matérias correlacionadas, para converter posses ilegais em propriedades válidas, prescindindo da declaração judicial de usucapião. Contudo, antes de utilizá-la, é necessário conhecer os proprietários na área objeto de regularização fundiária para definição dos procedimentos daquela lei federal. Pela interpretação sistemática, há duas soluções para resolver os problemas sociais de moradia: a primeira é a conversão direta de posse em propriedade, sem esperar o tempo de 05 (cinco) anos, contado do registro do título da legitimação de posse, exigido por aquela lei federal; e a segunda, a possibilidade desse título servir como garantia de financiamento imobiliário.

Palavras-chave: Posse. Propriedade. Regularização fundiária. Financiamento bancário.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.465/17, resultante da conversão legal da Medida Provisória 759/16 e sancionada pelo presidente da República, instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária, revogando o Capítulo III, da Lei nº 11.977/09 (arts. 46 até 71), que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), bem como o Capítulo XII, da Lei nº 6.015/73, que dispunha sobre o registro da regularização fundiária urbana na Lei de Registros Públicos.

Ressalta-se que este artigo analisa, sob o viés jurídico, um problema específico das cidades brasileiras: como resolver a ocupações urbanas ilegais sem esperar pelo longo resultado do processo judicial de usucapião? Como é possível oferecer áreas possessórias como garantia imobiliária ao financiamento bancário?

Contudo, a lei federal, por si só, não é a salvação do direito à moradia. É preciso conhecer primeiro cada localidade, para definir o tipo de procedimento jurídico adequado. Ademais, a experiência prática, nos

* Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Fortium do Distrito Federal. Assessor Técnico de Correção e Inspeção da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão. Formado pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jlourival@gmail.com

** Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Analista Judiciário da Corregedoria Geral da Justiça. E-mail: priscilla.m.ribeiro@hotmail.com

interiores maranhenses, demonstrou que o prévio conhecimento dos problemas sociais implica geralmente soluções diversas.

Na Ilha de São Luís, os dilemas sociais de moradia também ocorrem, mas de maneira célere, com a urbanização desorganizada, cujas soluções jurídicas serão diferenciadas para uma mesma localidade. No bairro Alemanha, por exemplo, uma parte pertence à União, por ser terreno de Marinha, enquanto a outra divide em uma área privada registrada na serventia extrajudicial de imóvel, onde se localiza o Conjunto Newton Bello, e outra grande área ocupada ilegalmente há décadas.

Ocorre que, no Município de São Luís, o óbice não é falta de informação em relação a cada bairro, e sim, a falta de prudência aos operadores do direito na aplicação da norma jurídica. Noutros termos, a questão não a ciência jurídica enquanto saber, e sim a falta de prudência na adequação da lei à realidade social.

É oportuno esclarecer que se fala de *prudência* a partir da noção de conceitual de São Tomás de Aquino, ou seja, ela não é apenas uma faculdade cognitiva, mas também uma aplicação prática, pois “uma pessoa não pode aplicar por mera conveniência (*convenablement*) uma coisa à outra, se ele não conhece totalmente as duas coisas”¹ (tradução livre).

Eis aí a proposta desse trabalho: far-se-á uma análise do novo marco legal retratando as suas inovações no tocante à regularização fundiária urbana. Em seguida, analisar-se-á a natureza e os efeitos jurídicos da legitimação de posse, para justificar a sua utilização como garantia de financiamento bancário. Por fim, será fornecida uma interpretação à Lei Federal nº 13.465/2017 para ser aplicada aos problemas sociais do Município de São Luís, na medida em que se propõe a estabelecer um procedimento básico de regularização fundiária urbana de São Luís a partir da Lei, tais como a iniciativa do seu procedimento e os tipos de regularização fundiária urbana.

2 AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 13.465/2017

A Lei nº 13.465/2017 cria a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) que trata do conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, conforme art. 9º da referida Lei (BRASIL, 2017).

A referida Lei estabelece novos objetivos para regularização fundiária urbana, destacam-se entre eles, conforme descrito do art. 10:

1 D’AQUIN, Saint Thomas. Somme Théologique: la prudence, 2^a-2^a, Questions 47-56. Deuxième Édition. Traduction Française por T.-H Deman, O. P., Professeur à l’Université de Fribourg (Suisse). Éditions de La Revue des Jeunes, 1949, p. 26. Texto no original: “Or, personne ne peut appliquer convenablement une chose à outre s’il ne les connaît toutes les deux, (...)”.

criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes (inciso II); concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (inciso IX); prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (inciso X); e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (inciso XII).

A Reurb compreende duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal; e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade (art. 13, incisos I e II).

Segundo a Lei n. 13.465/2017, a classificação do interesse visa exclusivamente identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e, assim, reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos registrares em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas por interesse social (art. 13, § 1º), independente da comprovação do pagamento de “tributos” ou “penalidades tributárias” (art. 13, § 2º).

Aliás, após a aprovação do projeto de regularização fundiária (seja por interesse social seja por interesse específico), por meio do certificado de regularização fundiária (art. 41 da Lei nº 13.465/2017) – emitido pelo Município (art. 30, inciso III, da Lei citada) –, também não será exigido comprovação do pagamento de “tributos” ou “penalidades tributárias” dos legitimados (beneficiários) com aquela regularização (art. 44, § 3º), quando apresentarem aquele certificado na serventia extrajudicial de imóveis, para ingresso em seu fôlio real.

Assim, eventual débito tributário não será impeditivo para registro de regularização fundiária urbana, afastando, com isso, a exigibilidade de certidão negativa de tributos (federal, estadual e municipal) incidente sobre o imóvel, a exemplo da disposição normativa de loteamento ou desmembramento (art. 18, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 6.766/79) –, bem como não será feito qualquer ressalva no ato registral acerca daquele débito – como dispõe a *contrario sensu* o art. 32, § 5º, da Lei de Incorporações Imobiliárias (Lei nº 4.591/64).

Ademais, a regularização fundiária é de responsabilidade de todos os entes políticos da Federação (direta e indireta), e estes formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de forma eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Nesse contexto, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, pode ser uma empreendedora desse projeto de regularização fundiária urbana, inclusive as serventias extrajudiciais do Maranhão. Com efeito, as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, serão agentes multiplicadores da regularização fundiária urbana, laborando em parceria com os órgãos públicos (Município de São Luís, o Ministério Público e o Poder Judiciário do Maranhão).

No caso em apreço, o Município de São Luís tem uma ingente concentração de núcleos habitacionais informais consolidados (art. 11, inciso III, da Lei n. 13.465/2017), tais como, os ocupantes nos bairros da Alemanha, Iva Saldanha e João Paulo, cujas áreas estão desvalorizadas, entre outros fatores, por falta de políticas públicas, pelo aumento da violência social e, em especial, pela ausência de inscrição no fólio real.

Eis aí as inovações trazidas pela Lei n° 13.465/2017, que se tornaram um marco normativo de inovador da regularização fundiária urbana, que não existia na Lei n° 11.977/2009. A título de ilustração, serão comentadas apenas 02 (duas) novidades daquela legislação.

A primeira foi a permissão de abertura de matrículas, quando não houvesse previamente nos fólhos reais (art. 44, § 1º, da Lei n° 13.465/2017). Note-se que esse dispositivo legal não afronta o art. 195 da Lei n° 6.015/73, que exigência de registro anterior para inscrição de título no acervo cartorário. Ora, se um dos fatores do deficit habitacional brasileiro é ausência de matrícula, fica evidente que a obrigação de registro anterior perde sua força normativa. Talvez, por isso, houve alteração da Lei de Registros Públicos para não se tornar um empecilho ao direito fundamental à moradia, a exemplo da possibilidade de o Município solicitar abertura de matrícula sem prévio registro anterior (art. 195-A da Lei n° 6.015/73, alterada pela Lei n° 13.465/2017). Portanto, a permissão legal de abertura de matrícula, sem prévio registro anterior, será muito benéfica ao Município de São Luís, onde os ocupantes moram em terrenos sem qualquer inscrição cartorária. Quanto à segunda inovação normativa, foi permitir que a legitimação de posse – antes de sua conversão em propriedade – seja transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos* (art. 25, § 1º, da Lei n° 13.465/2017). Nesse passo, a legitimação de posse torna-se um direito disponível (passível de usucapião, por exemplo), e não apenas uma situação factual (posse).

Ademais, a legitimação de posse toma outro efeito jurídico inovador, após a sua conversão em propriedade, ou seja, ela se torna uma forma de “aquisição originária de direito real” (art. 26, § 2º, da Lei n° 13.465/2017). Ressalte-se que a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (art. 25, § 1º, da Lei n° 13.465/2017).

Essas são, portanto, as novidades trazidas pela Lei n° 13.465/2017

que até então não existiam na Lei nº 11.977/2009.

2.1 Dos legitimados para requerer a Reurb

O art. 14 da Lei nº 13.465/2017 conferi legitimidade aos proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, assim como a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes, e o Ministério Público para requerer a regularização fundiária urbana.

Contudo, o requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal, nos termos do art. 14, § 10, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Na espécie, estima-se que há muitas áreas devolutas no Município de São Luís, seja porque não tem registro imobiliário, seja porque não se encontram em terrenos de marinhas e/ou áreas ambientais (federais ou estaduais), nas quais podem os seus ocupantes requerer diretamente à serventia o registro da regularização fundiária (art. 42 da Lei nº 13.465/2017).

Dessa forma, após a aprovação dos projetos de regularização fundiária (de interesse específico e de interesse social) e da emissão do certificado de regularização fundiária (CRF), emitido pelo município, os legitimados devem procurar diretamente a serventia extrajudicial para abertura de matrículas das áreas objeto de titulação, se não houver registro ou matrícula anterior.

2.2 Tipos de regularização fundiária: interesse social e interesse específico

Há dois tipos de regularização fundiária urbana: interesse social e interesse específico, as quais foram conceituadas pelos incisos I e II do art. 13 da Lei nº 13.465/2017, a saber:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo

Consoante o texto legal transcrito acima, a legislação apenas estabeleceu o critério econômico – que será fixado por cada município, conforme suas realidades factuais –, para definição de regularização fundiária de interesse social, enquanto que a de interesse específico, definiu-se por exclusão da primeira. Sendo assim, o âmbito de aplicação de “interesse específico” é mais amplo que a de “interesse social”.

Nesse contexto, ficou claro que o tamanho da área de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) não caracteriza a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), mas serve como critério temporal de conversão em propriedade, a partir da legislação específica sobre usucapião (constitucional ou Código Civil), conforme o art. 26, § 1º da Lei nº 13.465/2017:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os **requisitos de usucapião** estabelecidos na **legislação em vigor**, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

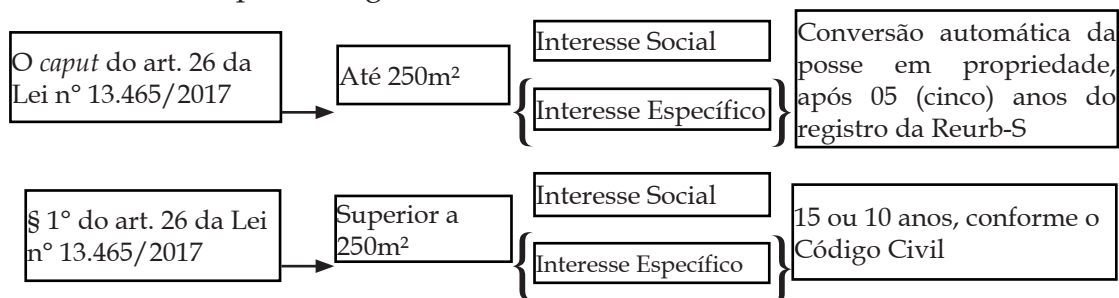
Noutros termos, se o legitimado ocupar ininterruptamente uma área de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, após cinco anos do registro da Reurb-S (art. 183 da CF/88 c/c o *caput* do art. 26 da Lei nº 13.465/2017. Do contrário, não preenchendo os requisitos acima, tais como, não ocupar ininterruptamente uma área de até 250m², o legitimado poderá solicitar a conversão da sua posse em propriedade, a partir do registro desse título no fólio real, em 15 (quinze) ou 10 (dez) anos, nos termos previstos para usucapião extraordinário, nos termos do art. 1.238² do Código Civil c/c o §1º do art. 26 da Lei nº 13.465/2017.

Sendo assim, como a área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) não caracteriza a Reurb-S, servindo apenas para fixo critério temporal da usucapião, é possível afirmar que esse citado critério também abrange a regularização fundiária de interesse específico em

2 Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo (BRASIL, 2002).

área daquela dimensão.

Tabela 2 – Tipos de regularização fundiária



Fonte: BRASIL, 2009. Elaboração própria.

Sendo assim, portanto, o que diferencia os tipos de regularização fundiária urbana de interesse social do interesse específico são as hipóteses normativas da Lei n. 13.465/2017, e não o tamanho de área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) que serve para os tipos de usucapião constitucional e do Código Civil.

3 PROPOSTA DE NOVO TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE: CONVERSÃO DIRETA DE POSSE EM PROPRIEDADE

Estima-se que grande parte das áreas privadas e sem conflito judicial no Município de São Luís, estão acima de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) sem preencher o requisito constitucional do art. 183 da CF/88, invocando, assim, a norma do § 1° do art. 26 da Lei n° 13.465/2017.

Neste ponto, cabe analisar a finalidade dessa disposição normativa que remete a legislação especial de usucapião, no caso, o *caput* do art. 1.238³ do Código Civil, que deixa evidente os seus pressupostos: (i) a posse; (ii) uso manso e pacífico; (iii) tempo e (iv) *animus domini* (a intenção de ter a coisa como dono).

Não se olvide que, na usucapião extraordinária, não importa o tamanho da área é superior ou inferior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), nem se o ocupante está de boa ou má-fé, tampouco se há título justo, mas, ao revés, se o ocupante observou aqueles pressupostos legais mencionados.

Ora, uma vez preenchido tais requisitos do art. 1.238 do Código Civil, adquire-se o direito à propriedade, possível de *declaração judicial* de usucapião, resultando numa *sentença de natureza declaratória*, cujo efeito

3 Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2002).

no registro imobiliário, nos termos do art. 167, I-28, da Lei n. 6.015/73, é apenas para fins de publicidade e transmissão a terceiros, em observância ao princípio da continuidade registral (art. 195 da Lei de Registros Públicos)⁴.

Na espécie, quando o município (ou a autoridade licenciadora) aprova o projeto de regularização fundiária urbana de interesse social ou de interesse específico, implica um reconhecimento administrativo sobre o direito à propriedade plena que se encontra no patrimônio jurídico do ocupante da área objeto de regularização fundiária, sem prejuízo de decisão judicial em contrário.

Segundo Tepedinho (2011, p. 276), considera-se plena a propriedade que “reúne em torno do seu titular todas as faculdades que compõem a senhoria, assim considerada o núcleo de aproveitamento econômico do domínio faculdades de usar, fruir e dispor da coisa”.

Uma vez preenchidos os requisitos *ex lege* para “declaração judicial” de usucapião extraordinário, com maior razão dar-se-á no âmbito administrativo da regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico, com área superior ou inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), com vistas ao beneficiário do projeto da regularização fundiária urbana receber o seu título de legitimação de posse convertido em propriedade, passível de registro imobiliário, nos termos do art. 167, I-42, da Lei n.º 6.015/73⁵.

Tabela 3 – Procedimento de conversão direta de posse em propriedade

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Área superior a 250m² - § 1º do art. 26 da Lei n.º 13.465/2017 c/c o art. 1.238 do Código Civil - e</p> | <p>Aprovado o projeto de regularização fundiária urbana pelo Município-</p> | <p>Emite-se o título de legitimação de posse convertido em propriedade - § 2º do art. 26 da Lei n.º 13.465/2017 c/c o art. 1.238 do Código Civil e mais o art. 167, I-42, da Lei n.º 6.015/73</p> |
| <p>Área inferior a 250m² - art. 183 da CF/88</p> | <p>→ art. 30, inciso III c/c a art. 41, → ambos da Lei n.º 13.465/2017</p> | |

Fonte: BRASIL, 2002 e BRASIL, 2009. Elaboração própria.

Sendo assim, se é juridicamente desnecessário esperar 05 (cinco) anos, do registro do título de legitimação de posse até a sua conversão em propriedade, quando se tratar de área superior a 250 m² (duzentos

4 Art. 195. Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro (BRASIL, 1973b).

5 Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. I - o registro: (...) 42. da conversão da legitimação de posse em propriedade, prevista no art. 60 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009; (...). (BRASIL, 1973b)

e cinquenta metros quadrados), com maior razão, é despiciendo aos ocupantes de áreas inferiores a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) esperar o mesmo lapso temporal, quando observarem os requisitos dessa norma de usucapião extraordinária, posto que a Lei nº 13.465/2017 não traz nenhum dispositivo restringindo proposta de emissão de título de legitimação de posse convertido *direto* em propriedade.

4 LEGITIMAÇÃO DE PSSE: SUA NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS

A regularização fundiária urbana é mais adequada para resolver problemas de ocupações ilegais sem recorrer ao Poder Judiciário, por meio da chamada *legitimação de posse*, que pode ser conceituada como um “instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, (...), com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse”, conforme o *caput* do art. 25 da Lei nº 13.465/2017.

A legitimação de posse não ocorre somente em áreas privadas ou devolutas, mas também em área pública, destinadas exclusivamente à regularização fundiária de interesse social, em razão do benefício da dispensa de licitação, nos termos do art. 17, inciso I-f, da Lei nº 8.666/91, bem como, a averbação da construção independe de prova de inexistência de débito previdenciário, nos termos da letra “e” do § 6º do inciso II do art. 47 da Lei nº 8.212/91.

Aliás, a legitimação de posse em terras públicas não é novidade da Lei nº 11.977/2009, pois já existia no art. 5º da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), depois foi prevista no art. 57 c/c o art. 164, ambos do Decreto-Lei nº 9.760/46 (dispõe sobre bens imóveis da União) e, por fim, no art. 29 da Lei nº 6.383/76 (dispõe sobre processo discriminatório de terras devolutas da União).

Contudo, a diferença da legitimação de posse das citadas leis federais da legitimação de posse da Lei nº 13.465/2017 é a *gratuidade* na sua concessão e no seu registro imobiliário.

No processo discriminatório de terras devolutas da União, o § 1º do art. 29 da Lei nº 6.383/76 diz que a legitimação de posse consiste no fornecimento de uma “licença de ocupação” *para o uso, de no mínimo, de quatro anos*, findo o qual o ocupante terá preferência para *aquisição do lote ocupado*. No mesmo sentido dispõe o decreto-lei sobre bens da União, ao dizer que a legitimação de posse decorrerá do pagamento da *taxa de legitimação* (*caput* do art. 164).

A legitimação de posse da Lei nº 13.465/2017 estabeleceu a gratuidade no processo de elaboração e no seu registro imobiliário, já que visa à concretização do direito fundamental à moradia, nos termos

do art. 13, §1^o daquela lei. Tanto é verdade que, hoje, a legitimação de posse transformou em instrumento de políticas públicas municipais, prevista na letra “q” do inciso V do art. 4^o da Lei n^o 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).

Quanto à natureza jurídica da *legitimação de posse* da Lei n^o 13.465/2017, tem configuração de “posse”, embora registrável no livro de registro de imóvel (fólio real), consoante o art. 167, inciso I-41, da Lei n^o 6.015/73, posto que as referidas leis usam termo “conversão” da legitimação de posse em propriedade, em vez de “consolidação” da legitimação de posse em domínio, reforçando a ideia possessória daquela legitimação.

Entrementes, a *legitimação de posse* tem uma noção jurídica diversa em relação à *posse* do art. 1.196 do Código Civil⁷, que manteve o texto similar ao art. 485 do CC/1916⁸.

Desde o Código Civil de 1916, o direito civil brasileiro reconhece a “posse” como um mero estado de fato que tutela os seus efeitos possessórios. Nos comentários daquele Código, Clóvis Beviláqua (1956, p. 39) afirmava o seguinte:

A posse, considerada em sim mesma, funda-se em um mero fato e se apresenta como estado de fato; mas uma vez firmada, nela a ordem jurídica, em atenção à paz social e à personalidade humana, respeita o que ela apresenta ser, reconhece o *jus possessionis*, o direito de posse, que os interditos defendem. Eis a explicação desta forma especial do direito. É um interesse, que a lei protege; portanto, é um direito.

Ademais, para além dos efeitos possessórios, Beviláqua (1956, p. 29) também dizia que o Código Civil de 1916 adotou a teoria objetiva de Jhering “quanto ao conceito de posse como uma visibilidade da propriedade”, reconhecendo-a como um direito real, e não pessoal.

Contudo, ainda que tenha “visibilidade da propriedade” com natureza de direito real, isso não tem o condão de atribuir à *posse* a natureza de direito de propriedade (art. 674⁹ do CC/1916 e art. 1.225¹⁰ do CC/02), razão pela qual o sistema de registro público brasileiro aproxima-se do

6 § 1^o Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S: (...).”

7 Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (BRASIL, 2002).

8 Art. 485. Considera-se possuidor todo aquele, que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade (BRASIL, 1916).

9 Art. 674. São direitos reais, além da propriedade: I - A enfiteuse; II - As servidões; III - O usufruto; IV - O uso; V - A habitação; VI - As rendas expressamente constituídas sobre imóveis; VII - O penhor; VIII - A anticrese; IX - A hipoteca (BRASIL, 1916).

10 Art. 1.225. São direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese; XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; XII - a concessão de direito real de uso (BRASIL, 2002).

sistema alemão, porque os incisos I e II do art. 167 da Lei nº 6.015/73 não albergam os ato e negócios jurídicos possessórios no fólio real.

Com efeito, a transmissão da posse não significa *disposição* sobre a coisa, mas apenas a transmissão temporal de ocupação da coisa para fins de usucapião e proteção possessória. Nesse aspecto, Tepedinho (2011, p. 46) afirma que:

Admitida a posse como direito subjetivo, discute-se a natureza real ou pessoal do direito possessório. Na construção de Jhering, a posse foi concebida como direito real, e a significar 'uma relação imediata da pessoa com a coisa'. (...) Martin Wolff, no direito alemão, afirma que, ao contrário da propriedade e de outros direitos reais definitivos, o BGB [Bürgerliches Gesetzbuch] não inclui a posse como direito real. Argumenta, ainda, que o sistema registrário não abrange a posse.

Assim, o conceito de *disposição* abrange não somente a transmissão da coisa em si mesma, mas também a transmissão dos direitos inerentes a ela, tais como o direito usar, gozar e dispor (SCHAPP, 2010).

Por outro lado, a legitimação de posse da Lei nº 13.465/2017 – antes de sua conversão em propriedade – é transferível por *causa mortis* ou por ato *inter vivos* (art. 25, § 1º, da Lei nº 13.465/2017), configurando-se um direito disponível, passível inscrição no fólio real, nos termos do art. 167, inciso I-41, da Lei nº 6.015/73.

Nessa senda, como a legitimação da posse é um direito disponível, é possível a constituição do “direito real de garantia” sem o desapossamento do bem (penhor, hipoteca e anticrese – arts; 1.419 a 1.430 do Código Civil) ou, ainda, do “direito real em garantia” com transferência do bem sem o desapossamento da coisa (alienação fiduciária da propriedade imóvel – *caput* do art. 22¹¹ da Lei nº 9.514/97), conforme dispõe Penteadó (2008).

Nesse contexto, é possível afirmar que o ocupante de área objeto de regularização fundiária obter financiamento imobiliário junto ao Sistema Financeiro de Habitação, dando como garantia o seu direito sobre a legitimação de posse.

4 PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE SÃO LUÍS

Por ser uma Ilha costeira marítima, a maior parte das áreas do Município de São Luís pertence à União, especificamente nos chamados terrenos de marinha, os quais não foram alcançados pelo inciso IV do art. 20 da Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº

¹¹ Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel (BRASIL, 1997).

46/2005, a saber:

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (BRASIL, 2005)

Sendo assim, é necessário recorrer à Secretária de Patrimônio da União - SPU e, eventualmente, às 1ª e 2ª Zonas de Registro de Imóveis de São Luís para obter informações precisas da localização de propriedades da União, notadamente dos terrenos de marinha. Não se olvide, ainda, que as áreas ambientais de mangues e de praias também deverão ser disjuntadas das áreas privadas.

Quanto aos bens ambientais, é bom ressaltar que eles são bens públicos de uso comum do povo, e não bens públicos de uso especial ou dominicais. Ou seja, os bens ambientais são “patrimônio nacional”, ainda que não estejam dentro das áreas delimitadas pelo § 4º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (grifo nosso) (BRASIL, 1998).

Noutras palavras, são bens administrativos contendo limitação administrativa, oriunda da própria Constituição Federal, prescindível de inscrição no acervo de registro de imóvel (fólio real).

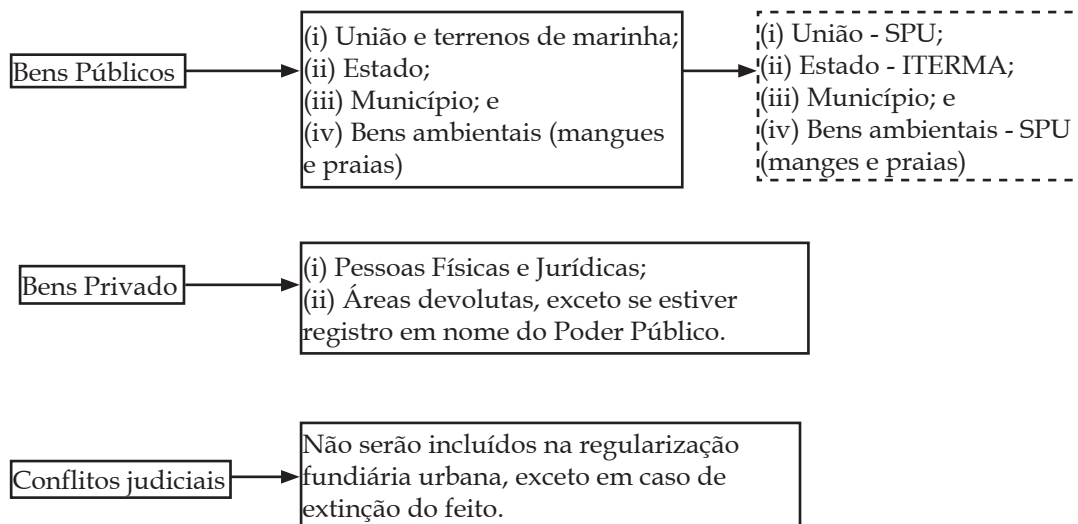
Quanto aos demais entes estatais (Estado e Município), as informações serão obtidas respectivamente no Instituto de Terras do Estado do Maranhão (ITERMA) e no órgão municipal específico sobre urbanização de São Luís, sem prejuízo de outros dados constantes nos órgãos da administração pública ou em instituições privadas.

Quanto às áreas devolutas, *não* se considera que a ausência de registro de imóveis implique *ipso facto* um bem público, consoante entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Com efeito, não se pode desconhecer que **a mera ausência** de registro imobiliário **não é suficiente**, só por si, para configurar a existência de domínio público, **mesmo porque** tal circunstância **não induz** à presunção, **ainda** que “*juris tantum*”, de que as terras **destituídas de inscrição** no Registro de Imóveis sejam necessariamente devolutas, **consoante tem proclamado** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **que exige**, do Estado, a prova inequívoca **de que lhe pertence** à titularidade dominial do bem imóvel. (grifo nosso) (BRASIL, 2012).

Por outro lado, também é fundamental saber quais são as *áreas em conflitos judiciais* dentro do Município de São Luís, a fim de excluí-las do procedimento de regularização fundiária urbana, exceto se houver previamente extinção do feito judicial.

Tabela 1 – Relação de bens públicos e privados e os órgãos responsáveis pela sua regularização



Fonte: BRASIL, 2009. Elaboração própria.

Eis aí, portanto, o procedimento básico para que qualquer pessoa (pública ou privada) possa desenvolver ou adequá-lo à necessidade específica de regularização fundiária urbana no Município de São Luís/MA.

5 CONCLUSÃO

Como se viu nas linhas anteriores, este trabalho propõe uma diversificada regularização fundiária da Lei Federal nº 13.465/2017 ao Município de São Luís, por coexistir vários proprietários públicos e privados, pressupondo soluções diversas para concessão de títulos dominiais aos ocupantes ilegais, com a participação de vários agentes públicos e privados.

Inicialmente, é necessário individualizar as áreas que serão regularizadas, separando as públicas das privadas, para estabelecer procedimentos diversos de conversão da posse em propriedade, que é uma forma indireta de “usucapião administrativo” decorrente da Lei Federal nº 13.465/2017.

Nesse ponto, a ideia regularização fundiária tem uma finalidade social muito importante para resolver o déficit habitacional, ocasionadas pela ausência de registro anterior nas serventias extrajudiciais, houve alteração da “usucapião administrativa” do art. 216-A da Lei n. 6.015/73, alterada pelo art. 7º da Lei nº 13.465/2017, a fim de permitir a abertura de matrícula, se for o caso.

Quanto ao tempo de 05 (cinco) anos para conversão da posse em propriedade, demonstrou-se a *desnecessidade* de aguardar esse lapso temporal quando se preenche os requisitos legais da usucapião extraordinária do Código Civil, pois, do contrário, as diversas pessoas deveriam recorrer ao Poder Judiciário, algo que iria de encontro à própria lógica da Lei nº 13.465/2017, cuja pretensão é resolver as posses ilegais pela via administrativa, de maneira menos burocratizada, sem perder a segurança jurídica do direito imobiliário.

Em relação ao problema de valorização de áreas ocupadas ilegalmente, especialmente sobre o financiamento imobiliário, a interpretação conferida à Lei nº 13.465/2017, mostrou-se a possibilidade de obtenção de financiamento bancário garantido com a legitimação de posse, a partir da noção jurídica de disponibilidade de bens imóveis.

Pelas razões discutidas neste trabalho, a proposta de interpretação da regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/2017, para resolver os problemas sociais do Município de São Luís, porque, ao fornecer segurança jurídica ao setor público e privado, acaba estimulando o financiamento bancário.

LAND REGULARIZATION OF URBAN AT THE SÃO LUÍS: illegal possession social property

Abstract

This paper aims to provide legal aid to the social problem of illegal possessions in the city of São Luís. The main theoretical source stems from the Brazilian Federal Law no. 13.465/2017, which deals with the land regularization of urban settlements, to convert illegal possession into valid property, without need of the judicial declaration of adverse possession. However, before using it, it's necessary to know the owners of the area that will be targeted for land regularization, to define the procedures of that federal law. By the systematic interpretation, there are two innovations to solve housing social problems: the first is the direct conversion of possession into property, without waiting the lapse of 05 (five) years, counted from the registry of possession legitimation title, that is required by federal law, and the second, the possibility that the title serves as real estate financing guarantee.

Keywords: Possession. Property. Bank financing.

REFERÊNCIAS

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. Atualização de José de Aguiar Dias. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1956.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em: 4 abr. 2016.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 46*, de 5 de maio de 2005. Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc46.htm>. Acesso em: 13 mai. 2016.

BRASIL. *Lei nº 3.071*, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 5.869*, de 11 de janeiro de 1973. Instituiu o Código de Processo Civil. Revogada pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. 1973a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 4 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.015*, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. 1973b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em 4 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.514/97*, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.977*, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 13 mai. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 679.350/PI, da Segunda Turma. Agravante: Estado do Piauí e Agravado: José Lustosa de Melo e outro. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 12 de junho de 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, n. 150, 1 de ago. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4221802>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

D'AQUIN, Saint Thomas. *Somme Théologique: la prudence, 2^a-2^a*, Questions 47-56. Deuxième Édition. Traduction Française por T.-H Deman, O. P., Professeur à l'Université de Fribourg (Suisse). Éditeurs de La Revue des Jeunes, 1949.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 182, 20 de maio de 2016. Dispõe sobre a criação de novas serventias extrajudiciais de registro imobiliário do Município de São Luís e altera a competência das Serventias do 1º e 2º Ofícios dos municípios onde existam duas serventias extrajudiciais e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Maranhão*, Poder Executivo, São Luís, MA, 25 maio 2016. Ano CX, Nº 097.

PENTEADO, Mauro Bardawil. *O penhor de ações no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

SCHAPP, Jan. *Direito das coisas (Sachenrecht)*. 3. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

TEPEDINHO, Gustavo. *Comentários ao Código Civil: direito das coisas*. Coordenação de Antonio Junqueira de Azevedo. São Paulo: Saraiva, 2011.