

PROJETO DE LEI Nº ,DE 2007
(Do Senhor Deputado **Rogério Lisboa**)

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 1º O artigo 4º, V, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido da alínea “t”:

“Art. 4º.....

V -.....

t) demarcação urbanística e legitimação de posse;”

Art. 2º A Seção II, do Capítulo II, da Lei nº 10. 257, de 10 de julho de 2001 passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Da demarcação urbanística e legitimação de posse

Art. 38-A. Para os fins de regularização fundiária das favelas, mocambos, malocas, palafitas ou loteamentos clandestinos e irregulares, o Poder Público responsável promoverá levantamento da situação da área de terras correspondente, elaborará cadastro dos ocupantes e lavrará auto de demarcação urbanística, que será instruído com os seguintes documentos:

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, contendo sua caracterização, com as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georeferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como a indicação do número da respectiva matrícula ou transcrição, no Registro de Imóveis, e identificação do proprietário, quando houver;

II – planta de sobreposição da área demarcada em face da área descrita no Registro de Imóveis, quando houver transcrição ou caracterização em matrícula;

III – cadastro dos ocupantes, do qual conste a natureza, qualidade e tempo da posse exercida, acrescida das posses dos antecessores, se for o caso;

IV – declaração dos ocupantes de não serem possuidores ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

V – certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser regularizada, emitida pelo Registro de Imóveis da sua situação e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Art. 38-B. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

a) favela, mocambo, maloca ou palafita, o aglomerado de subabitações que ocupe ilegalmente área desprovida, total ou parcialmente, do equipamento urbano público;

b) loteamento irregular ou clandestino aquele cuja titulação definitiva tenha se tornado impossível

Art. 38C. Independente dos requisitos referidos no artigo anterior, o Poder Público, no Plano Diretor ou em lei estadual especial, poderá definir outros procedimentos que entender necessários para a efetiva implementação da política de regularização fundiária.

Art. 38D. A iniciativa da regularização fundiária, nos termos do artigo 38A, é também facultada aos ocupantes da respectiva área, individual ou coletivamente, e ainda:

I – às cooperativas habitacionais, associações de moradores ou a outras associações civis que congreguem os moradores da área objeto da regularização;

II – ao setor privado, na conformidade do estabelecido pela legislação urbanística municipal;

III – ao responsável pela implantação do assentamento informal.

Art. 38E. O auto de demarcação será encaminhado ao Registro de Imóveis da situação do imóvel, devendo o Oficial proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

Art. 38F. Concluída a identificação, o Oficial procederá à notificação pessoal do proprietário da área e, por edital, à dos confrontantes, ocupantes e eventuais interessados para que, querendo, impugnem, no prazo de quinze dias, o registro da demarcação.

§ 1º A notificação será feita por edital se o proprietário não for encontrado nos endereços constantes dos assentamentos do Registro de Imóveis ou naqueles informados pelo Poder Público, ou, ainda, se estiver em lugar incerto e não sabido, certificado este fato pelo oficial encarregado da diligência.

§ 2º O edital conterá um desenho simplificado e a descrição da área objeto da demarcação e será publicado no período de sessenta dias, uma vez na imprensa oficial e duas vezes em um dos jornais de maior circulação local, dele constando o prazo de quinze dias para impugnação.

§ 3º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação será registrada na matrícula correspondente à área objeto da regularização, com a indicação da origem nas matrículas ou transcrições anteriores, quando houver.

§ 4º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, o Oficial abrirá matrícula própria com a caracterização constante da planta e do memorial que instruem o auto de demarcação urbanística.

§ 5º Havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis cientificará o Poder Público que terá o prazo de quinze dias para se manifestar.

§ 6º Não havendo acordo entre impugnante e Poder Público o Oficial do Registro de Imóveis remeterá o processo ao juiz competente, que decidirá em trinta dias, mediante a prévia oitiva do órgão do Ministério Público.

§ 7º Julgada procedente a impugnação, os autos serão restituídos ao Registro de Imóveis para as anotações necessárias e posterior devolução ao Poder Público ou aos requerentes.

§ 8º Julgada improcedente a impugnação, os autos serão encaminhados ao Registro de Imóveis para que o Oficial proceda na forma dos parágrafos terceiro e quarto deste artigo.

Art. 38G. A partir do registro do auto de demarcação urbanística, o Poder Público elaborará plano de regularização fundiária, que, uma vez licenciado pelos órgãos públicos competentes, será registrado no Registro de Imóveis, com a abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver, e para cada uma das parcelas resultantes do plano de regularização fundiária.

Art. 38H. Efetivada a demarcação urbanística, o órgão da administração pública responsável pela regularização fundiária expedirá os títulos de legitimação de posse em favor dos ocupantes identificados no auto de demarcação.

§ 1º A posse não será legitimada em favor daquele que possuir ou for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem será outorgada por mais de uma vez ao mesmo beneficiário.

§ 2º O registro do título de legitimação de posse confere ao seu titular direito de propriedade sob condição suspensiva, transmissível *inter vivos* ou *causa mortis*, podendo ser objeto de garantia real, desde que não ultrapasse o prazo de cinco anos.

§ 3º Para efeito de garantia real, a posse legítima da equipara-se ao direito real de aquisição, submetendo-se sua constituição às normas do art. 21 da Lei nº9.514, de 20 de novembro de 1997, no que couber.

§ 4º A certidão do título da posse legitimada constitui prova antecipada para ação de usucapião.

§ 5º. Decorridos cinco anos do registro do título de legitimação de posse, o Oficial do Registro de Imóveis promoverá o registro da propriedade em nome do titular da posse legitimada, ou seus sucessores, à vista de requerimento instruído com certidões do Distribuidor Cível Estadual e Federal, das quais não conste a existência de ações em curso cujo objeto sejam a posse ou a propriedade do imóvel.

Art. 38I. As matrículas das áreas destinadas a uso público serão abertas de ofício, devendo nelas ser averbadas as respectivas destinações e, se houver, restrições.

Art. 38J. Os registros da regularização fundiária, do auto de demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a lavratura de escritura pública e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social serão realizados independentemente do recolhimento de custas, ficando o pagamento dos emolumentos a cargo do responsável pela regularização fundiária.

§ 1º Os valores relativos aos emolumentos do registro do primeiro direito real constituído ou da legitimação de posse e os de lavratura de escritura pública referidos no *caput* deste artigo serão reduzidos em, no mínimo, 20% (vinte por cento) e poderão ser repassados ao beneficiário da regularização fundiária, observada sua capacidade econômica.

§ 2º Para viabilizar a gratuidade dos emolumentos referentes aos atos mencionados no *caput* deste artigo ou negociar sua forma de pagamento, o responsável pela regularização fundiária atuará em conjunto com a Defensoria Pública do Estado.

§ 3º Os registros e a lavratura de escritura pública de que trata o parágrafo primeiro deste artigo independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive contribuições previdenciárias.

Art. 38K. A averbação das construções residenciais em assentamentos informais objeto de regularização fundiária de interesse social independe da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive contribuições previdenciárias.

§ 1º A averbação das construções preexistentes será feita à vista da sua identificação no plano de regularização fundiária ou no título de outorga de direito, dispensadas quaisquer outras exigências.

§ 2º A primeira averbação de imóvel residencial de até setenta metros quadrados de área construída será feita independentemente do pagamento de custas e emolumentos.”

Art. 3º. O artigo 167, inciso I, da Lei 6015, de 1973, passa a vigorar acrescido do item 41:

“Art. 167.
I –
41) da demarcação urbanística e legitimação de posse.”

Art. 4º Esta lei entrará em vigor 30 dias após a sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

A legitimação de posse foi instituída no direito brasileiro pela lei imperial nº 601 de 1850, que em seu artigo 5º permitia a legitimação das posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas, ou com princípio de cultura, e moradia habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente para fins de reconhecimento da propriedade, presente no texto o elemento social da moradia ou do trabalho.

Esta lei, a par de apresentar objetivos patrióticos de defender o Brasil das invasões estrangeiras, uma vez que a independência tinha sido recente, acabou por amesquinhar o instituto da posse diante da propriedade formal, tendo em vista que a partir da conversão da posse então existente para a propriedade, somente se chegaria à propriedade dos bens de raiz pela venda e compra e sucessão hereditária (art. 1º da Lei de Terras).

Em feliz reflexão, o professor e Procurador do Estado, Miguel Lanzellotti Baldez, afirmou que a adoção da venda e compra como modalidade principal de aquisição e formação da propriedade, além do fato de que a lei de terras consolidou os latifúndios através da medição e demarcação das sesmarias outorgadas e ocupações havidas enquanto vigorava o colonialato, levou a que houvesse uma histórica exclusão do trabalhador à titularidade formal de seus imóveis.

Posteriormente, a legitimação de posses viria novamente positivada para a conversão da posse rural em propriedade, no Estatuto da Terra (art. 97, II, da Lei 4.504/64), mas apenas aplicável aos bens públicos rurais.

Entretanto, nesse momento de absoluta perplexidade e angústia das autoridades públicas, e da própria população, diante de facínoras que impõem medo e terror pela violência, é chegada a hora de atentar para a

questão da regularização dos imóveis que servem de moradia para as famílias carentes, pois essa iniciativa contribui, também, para o combate à violência, posto que, com a legitimação da posse e regulamentação fundiária o Poder Público leva cidadania a locais esquecidos, muitas vezes adotados pela criminalidade.

O momento é extremamente propício, até porque existe compromisso assumido por todas as autoridades públicas, mormente a partir do Ministério das Cidades, de buscar solução razoável para o problema da formalidade da moradia e, posteriormente, para a melhoria da própria habitação.

Todavia, os mecanismos legislativos postos à disposição não são adequados e efetivos na proporção da urgência que o fato social exige. Apenas à título de exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, mediante um trabalho articulado do Ministério das Cidades, das Secretarias Municipal e Estadual de Habitação, do Instituto de Terras e Cartografia, Fundação Bento Rubião e da Defensoria Pública, que prestará a assistência jurídica, integral e gratuita que se fizer necessária e, obviamente, contando com a participação do movimento popular organizado em associações e federações representativas dos moradores, se dará início ao processo de regularização fundiária da Rocinha e do Vidigal e um dos mecanismos jurídicos adotados será a usucapião, além de outras duas mil ações de usucapião em outras áreas do Rio de Janeiro.

Acontece que, a usucapião, individual ou coletiva, não tem tido fôlego suficiente para ganhar o jogo da regularização fundiária ante ao seu procedimento judicial medieval e dificuldades cartorárias e jurídicas de toda ordem. Por outro lado, a desapropriação, com a outorga de títulos aos moradores, exige gasto público que seria melhor alocado com equipamentos urbanos e comunitários, que é a etapa final, e extremamente importante, da regularização fundiária.

O renascimento do reconhecimento jurídico da legitimação de posses interessa a todos:

a) Beneficia o morador da comunidade carente, que poderá solicitar a conversão da posse em propriedade, o que lhe proporcionará a estabilidade de um direito definitivo e seguro;

b) Favorece a pessoa que figura no cartório do registro de imóveis como proprietária, pois além de ter à sua disposição todos os meios de defesa, no mais das vezes se interessará por retirar de sua responsabilidade, inclusive, tributária, um bem que não tem mais serventia;

c) Ganha a sociedade em geral, pois a formalização das titularidades é mais um elemento de combate à violência urbana e compromete as autoridades públicas em obras de infra-estrutura básica nos assentamentos humanos socialmente pobres.

Convém ressaltar a constitucionalidade do projeto na medida em que só atingirá ocupações urbanas consolidadas, em sua maioria, com posse secular, além de assegurar ao pretense proprietário a ampla defesa e o contraditório em todas as fases do procedimento administrativo, sem prejuízo, obviamente, da tutela judicial que pode ser invocada a qualquer tempo.

Por fim, insta acentuar que a iniciativa segue a linha da Lei Federal nº 11.441, de 04 de janeiro de 2007, em vigor recentemente, e que possibilita a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa, abrindo as portas do País, definitivamente e sem retrocesso, para a dejudicialização dos procedimentos, última das ondas renovatórias do processo civil imaginada por Mauro Capelleti.

Por esses motivos, espera-se que o Congresso Nacional confira ao presente projeto urgência na tramitação para que o Poder Executivo, em todas as suas esferas, envie esforços para proporcionar a milhões de cidadãos brasileiros o sagrado direito à cidade, que além da cidadania conquistada, servirá para ajudar a combater a galopante violência urbana que a todos escandaliza e oprime.

Diante da relevância do tema, contamos com o pleno apoio de nossos ilustres pares para a rápida aprovação da proposta.

Brasília, 16 de maio 2007.

DEPUTADO ROGÉRIO LISBOA
DEM/RJ