

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL, SEUS RISCOS E A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Oswaldo José Gonçalves de Mesquita Filho¹

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Daniel Gaio²

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Artigo recebido em: 20/11/2021.

Artigo aceito em: 18/03/2022.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a usucapião extrajudicial, instrumento de regularização fundiária, introduzido no Brasil pelo Código de Processo Civil de 2015 e que tem a titulação da propriedade como resultado principal. O objetivo é analisar seus riscos, debatendo os efeitos negativos advindos de sua instrumentalização para a população de baixa renda, que é a maioria da moradia informal. A participação do Poder Público – nos moldes atuais, praticamente inexistente – será questionada, concluindo-se pela importância do ente estatal ao longo do procedimento, como um meio de minimizar seus riscos e colocar o instrumento como

(mais um) aliado na efetivação do direito à moradia adequada, na regularização fundiária e no planejamento urbano. A metodologia utilizada é a crítico-metodológica, em sua vertente jurídico-social. Por sua vez, o raciocínio científico é o dedutivo (GUSTIN *et al.*, 2020), uma vez que se parte de premissas mais gerais, acerca da usucapião extrajudicial, para tecer considerações mais específicas, no que tange à participação do Poder Público no procedimento.

Palavras-chave: direito à moradia; participação estatal; poder público; riscos; usucapião extrajudicial.

1 Doutorando e Mestre em Direito Urbanístico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Especialista em Direito Notarial e Registral pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN-MG)/Faculdade Arnaldo. Graduado em Direito pela UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0826-3457> / e-mail: mesquita.osvaldo@gmail.com

2 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa (UL). Especialista em Direito Contemporâneo e Suas Instituições Fundamentais pelas Faculdades Positivo/Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos (POSITIVO/IBEJ). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Direito Urbanístico e Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2943-8092> / e-mail: danielgaio72@yahoo.com.br

THE NON-JUDICIAL ADVERSE POSSESSION, ITS RISKS AND THE PARTICIPATION OF PUBLIC POWER

Abstract

The purpose of this article is to analyze the non-judicial adverse possession, an instrument for land regularization, that was introduced in Brazil by the 2015 Civil Procedure Code and which has the title of property as its main result. The goal is to analyze its risks, debating the negative effects arising from its instrumentalization for the low-income population, which is the majority of informal housing. The participation of the Public Power – in today's rules, practically non-existent – will be questioned, concluding by the importance of the state entity throughout the procedure, as a way to minimize its risks and place the instrument as (another) ally

in the realization of the right to adequate housing, land tenure regularization and urban planning. The methodology used is critical-methodological, in its legal-social aspect. and scientific reasoning is deductive. In turn, scientific reasoning is deductive, since it starts from more general assumptions, about non-judicial adverse possession, to make more specific considerations, regarding to the participation of Public Power in the procedure.

Keywords: *adverse possession; public power; right to housing; risks; state's participation.*

Introdução

O contexto brasileiro da moradia é marcado pela informalidade como regra, já que morar à margem da lei tem sido a única saída para grande parte da população brasileira. Além de produto, é também causa estruturante da vida urbana, já que a moradia informal sustenta e se integra às dinâmicas sociais, políticas e econômicas.

Nesse cenário, a regularização fundiária apresenta-se como uma das possíveis soluções para a problemática, por meio da legalização da posse informal e da urbanização das áreas, buscando integrar a população marginalizada à chamada cidade formal. Os diversos instrumentos existentes são o caminho e o meio a ser utilizado para regularizar-se, com diferenças no âmbito de aplicação, nas dificuldades de instrumentalização, no *modus operandi*, entre outras questões.

Como mais uma entre as ferramentas de regularização fundiária, a usucapião extrajudicial foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Processo Civil de 2015 e posteriormente regulamentada pelo Provimento n. 65 do Conselho Nacional de Justiça. Não é uma nova modalidade/espécie de usucapião, mas sim um novo procedimento, sendo uma alternativa à via judicial.

De maneira sucinta e propedêutica, seu desenrolar inicia-se no Tabelionato de Notas, com a elaboração de uma ata notarial certificando a qualificação da posse. A partir de tal documento, em conjunto com os demais necessários, inicia-se o trâmite no Registro de Imóveis, ficando a qualificação positiva ou negativa do processo a cargo do registrador imobiliário³.

O objetivo deste artigo é analisar os riscos da usucapião extrajudicial, ou seja, os efeitos negativos que podem advir de sua instrumentalização, em especial para a população de baixa renda, que é a maioria em situação de moradia informal. Questiona-se a importância da participação do Poder Público no procedimento – nos moldes atuais, é praticamente inexistente – como meio de minimizar esses riscos e potencializar a utilização do instrumento como (mais um) aliado na efetivação do direito à moradia adequada, na regularização fundiária e no planejamento urbano.

No primeiro tópico, serão abordados os riscos supramencionados, sendo feito um apanhado dos efeitos negativos advindos da titulação da propriedade – resultado direto da usucapião extrajudicial – e da redução da moradia a seu caráter de mercadoria. Em seguida, inicia-se a discussão sobre a importância da participação do Poder Público, que se estende até as conclusões deste artigo.

³ Para a compreensão do procedimento como um todo, sugere-se Couto (2020), Boczar *et al.* (2019) e Marquesi (2018).

1 Os riscos da usucapião extrajudicial

Nesse tópico, serão analisados os riscos inerentes à usucapião extrajudicial, o que também significa analisar os efeitos negativos da titulação da propriedade, já que, no recorte escolhido para este artigo⁴, esse é o resultado direto do procedimento. Vale ressaltar que os aspectos negativos relativos à regularização com enfoque na titulação não são uma particularidade do instrumento em estudo, mas sim uma tendência entre as políticas com esse viés.

É necessário, então, contrapor os argumentos favoráveis às políticas titulatórias, baseados, especialmente, na teoria de De Soto (2001). A ideia da moradia como um ativo na economia é o argumento basilar dessas teorias, o que será refutado ao longo deste artigo, buscando-se fomentar a utilização da usucapião extrajudicial como um instrumento de efetivação do direito à moradia adequada, afastando-se de seu viés meramente titulatório.

As políticas com enfoque na titulação da propriedade aproximam-se do valor de troca da moradia, já que seu argumento principal é a ampliação do acesso ao crédito e à circulação dos bens, que são considerados ativos na economia. Tal direcionamento tende a inflacionar o preço dos terrenos – aumentando, então, a especulação imobiliária – e, direta ou indiretamente, retroalimentar a informalidade (SMOLKA, 2003).

Todo esse processo é chamado de financeirização da moradia (ROLNIK, 2012), qual seja a transformação da moradia em um ativo econômico e os efeitos negativos advindos dessa correlação. No Brasil, a dita ideologia da casa própria contribuiu para a consolidação desse processo, fomentando pelo aspecto simbólico e de reserva de valor que é inerente à propriedade no país (HOLSTON, 2013), culminando na expulsão dos pobres das áreas centrais, no processo que é conhecido como gentrificação (LELIS, 2020).

É importante ressaltar que as políticas habitacionais e urbanas, o urbanismo e a gestão fundiária não foram neutros em relação a essa crise da moradia. Pelo contrário, operaram ativamente ao criar condições materiais, simbólicas e normativas para transformar os territórios em ativos abstratos (ROLNIK, 2015). O ponto crucial dessas políticas é a concentração de esforços na titulação da propriedade, ignorando-se a visão estrutural e sistêmica da informalidade, que envolve aspectos variados.

O fluxograma da Figura 1 representa, de maneira elucidativa, o processo em análise, denominado ciclo da moradia informal, ou, simplesmente, ciclo da informalidade:

⁴ Também é possível a usucapião extrajudicial de outros direitos reais, tais como a servidão, o usufruto, o direito de laje etc. Contudo, na maioria das situações de moradia informal, o procedimento é utilizado para transformar a posse em propriedade, sendo esse o recorte do artigo.



Figura 1 – Ciclo da moradia informal ou ciclo da informalidade.

Fonte: elaborada pelos autores.

Deve-se frisar que tais consequências não são etapas lineares de um processo, não havendo delimitação exata do término ou do início de algum deles, sendo, na realidade, características concomitantes, que ora são causa, ora são consequência uns dos outros. Em conjunto, perpetuam a formação da moradia ilegal.

Tal cenário não é exclusivamente brasileiro, sendo uma realidade em todo o mundo. O documentário “*Push: Ordem de Despejo*”⁵ retrata esse processo de financeirização da moradia, mostrando como a moradia se tornou um ativo em todo o mundo, criando a figura dos “imóveis sem dono” e sem moradores. Isso se dá porque a propriedade é de incontáveis pessoas, já que se transformou em um título financeiro de alta liquidez, e a utilização do bem não é o interesse principal, que passou a ser a especulação imobiliária.⁶

Dessa feita, a titulação em sua versão mercantilizada está associada a pressões especulativas, fazendo que os moradores sejam estimulados a vender suas propriedades, o que provoca uma reconfiguração do território, sobretudo quando tais áreas estão localizadas em regiões valorizadas da cidade. Em suma, infere-se que os beneficiários dessas regularizações “à la De Soto” não são os grupos pobres, mas sim os “velhos e novos” grupos econômicos privados (FERNANDES, 2003).

A título de exemplo, a regularização que se deu na Favela Cantagalo, no Rio de Janeiro/RJ, foi totalmente baseada nas ideias de De Soto. Ao analisar os efeitos posteriores à regularização, Magalhães (2013) sustenta que o processo chamado de regularização é, na verdade, seu oposto, já que se promove a remoção – de maneira indireta, por meio da força especulativa do mercado – transvertida das ditas políticas de integração da favela à cidade.

Esse é apenas um exemplo entre os mais variados casos de regularização com enfoque na titulação da propriedade, os quais costumam ter um resultado em comum: a perpetuação das irregularidades e dos benefícios aos grupos econômicos privilegiados. A perspectiva do “planeta favela” não parece horrorizar o capital, mas, ao contrário, aparece-lhe como mais um potencial nicho de obtenção de mais-valias (MAGALHÃES, 2020).

Isso não significa que a regularização não seja necessária; pelo contrário, abster-se de regularizar não é uma opção. O desafio consiste em como regularizar, para que o ciclo de informalidade não seja retroalimentado, buscando-se desenvolver políticas de conteúdo preventivo, e não curativo, tal como acontece na maioria das vezes (SMOLKA, 2003). Partindo-se dessa ideia, a preocupação com os efeitos pós-legalização da moradia é exacerbada.

É nesse sentido que será desenvolvido o artigo, buscando demonstrar a importância da participação do Poder Público na usucapião extrajudicial, a fim de reduzir seus riscos e evitar que esse instrumento perpetue o dito ciclo da informalidade. É necessário enxergar que o instrumento, por si só, se insere nessa dinâmica, devendo ser conjugado com outras políticas públicas e ferramentas legais para que seus efeitos negativos sejam minimizados.

2 A participação do poder público na usucapião extrajudicial

Atualmente, a participação do Poder Público na usucapião extrajudicial se limita à notificação dos entes públicos – União, Estados ou Distrito Federal e Município – com o objetivo de possibilitar a contestação do pedido⁷, discutindo eventual propriedade do imóvel. Em caso de impugnação pela Administração Pública, o procedimento extrajudicial é encerrado, remetendo-se ao rito judicial da usucapião.

Argumenta-se que a usucapião extrajudicial teria maior potencial de utilização por envolver apenas os requerentes e os cartórios, já que a atuação dos entes estatais é mínima. O objetivo deste artigo é refutar tal argumentação, defendendo-se que é imprescindível ampliar a participação do Poder Público no instrumento, uma vez que os entes estatais são elementos centrais da regularização, não devendo ser excluídos do processo.

Qualquer instrumento de legalização da posse – não somente a usucapião extrajudicial –, é parte do processo de regularização fundiária, não devendo ser enxergado como um fim em si mesmo, mas sim como uma dimensão, uma etapa,

⁷ Art. 216-A, § 3º da Lei n. 6.015/1973 e Art. 15 do Provimento n. 65 do Conselho Nacional de Justiça.

uma engrenagem dentro de um todo. É necessário, em conjunto com a titulação da posse, a integração socioespacial dos beneficiários, e é a partir de tal pressuposto que se fundamenta este trabalho.

Tal integração somente é possível com a atuação do Poder Público no combate à segregação como agente promotor e mediador do debate público, conhecedor dos diversos interesses envolvidos e proponente de políticas que reequilibrem as distorções presentes nas arenas urbanas (ALFONSIN, 2000). As políticas curativas devem dar lugar às preventivas, fundamentadas na habitação, no planejamento urbano e na gestão democrática. Somente assim é possível quebrar o mencionado círculo vicioso de produção da informalidade (FERNANDES, 2004).

Não é apenas urbanização, assim como não é apenas legalização. Urbanizar significa melhorar as condições de habitabilidade da área como um todo, por meio da construção de infraestrutura, caso não houver, ou incremento da estrutura já existente; e do imóvel em si, por meio do apoio técnico e/ou financeiro às melhorias no bem. É preciso fazer, ainda, intervenções urbanísticas, sociais, ambientais, entre outras, que são dimensões da regularização fundiária e não podem ser esquecidas ou negligenciadas, sob pena da política pública ser menos efetiva (ALFONSIN, 2000).

Essa regularização multidimensional é difícil, cara e leva tempo (ALFONSIN, 2000). Quanto ao aspecto financeiro, existe a possibilidade de os beneficiários arcarem com a infraestrutura essencial e o projeto de regularização⁸. Contudo, no caso da usucapião extrajudicial, defende-se o custeio total das políticas de urbanização pelo Poder Público – por meio de recursos próprios e/ou parcerias com a iniciativa privada –, uma vez que os beneficiários já terão arcado com a dimensão jurídica, que é o custeio do procedimento.

Com relação à dificuldade e ao tempo, somente a atuação integrada dos atores público e privado é capaz de viabilizar a regularização multidimensional de maneira mais fácil e mais rápida. A usucapião extrajudicial, por si só, é instrumentalizada com vistas à redução de ambos, mas não é suficiente.

Na atual regulamentação nacional, a participação estatal é mínima. Por sua vez, exclusivamente no estado de São Paulo, há modalidade de usucapião extrajudicial que exige a notificação do ente público municipal para confirmar as ocupações, a urbanização e a integração da área à cidade⁹. Almejando-se a dita atuação integrada e interdisciplinar, defende-se que a previsão é correta e, mais do que isso, imprescindível para a regularização via usucapião extrajudicial.

Não somente em determinada modalidade e/ou determinado estado da federação, mas em todos os procedimentos em nível nacional, defende-se o

⁸ Art. 33, § 1º, I da Lei n. 13.465/2017.

⁹ Item 416.22, I, c), das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo.

aproveitamento da notificação que já é enviada ao ente municipal, passando a ser solicitada: a atestação do imóvel irregular; se há infraestrutura básica no local; e se a área cumpre os requisitos legais e urbanísticos para a regularização do imóvel.

Indo além, no caso de imóvel localizado em área delimitada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), a notificação ao ente municipal, além das menções anteriores, deveria consignar tal característica e questionar se não haveria interesse público em promover um projeto de regularização fundiária no local. Tal prática é ainda mais importante nas modalidades coletivas de usucapião, já que as áreas tituladas representarão um grupo maior dentro da ocupação, exacerbando a importância de se efetivarem as demais dimensões da regularização.

Talvez tal proposição possa soar simples, mas é o início, vislumbrando a almejada aproximação entre o Poder Público e os cartórios, que, nos dias atuais, é praticamente inexistente na usucapião extrajudicial. Não é a solução para todos os riscos do procedimento, e nem poderia ser, por óbvio, já que não se pode prever o resultado dessas notificações. É mais uma proposição, que, aliada às seguintes, busca enfatizar a importância da participação do Poder Público na usucapião extrajudicial.

Ao longo do procedimento, o requerente deve estar obrigatoriamente assistido por advogado ou defensor público¹⁰, e nesse campo reside uma importante seara de atuação na regularização fundiária: a dos órgãos de assistência jurídica. Tais instituições representam os hipossuficientes em âmbito judicial e/ou administrativo, possibilitando, de fato, o acesso à justiça pelos denominados “assistidos”. Atuam de modo semelhante à Defensoria Pública, complementando e, por muitas vezes, substituindo sua atuação.

Na própria usucapião extrajudicial, a despeito de ser possível, não há campo amostral para afirmar que houve a atuação da Defensoria Pública, a qual seria essencial. Persiste, então, um cenário em que a presença de advogado é obrigatória, o que faz que os honorários advocatícios passem a ser uma variável importante nos custos do procedimento. Uma alternativa a esse quadro é a representação dos usucapientes pelos órgãos de assistência jurídica, o que, por si só, aumenta o alcance social do instituto, já que diminui os gastos e minimiza seus riscos por introduzir um ator importante na condução da regularização fundiária, especialmente no cenário pós-titulação da propriedade.

Defende-se, então, que o requerimento da usucapião extrajudicial seja proposto por um órgão municipal e/ou conveniado da Administração Municipal. Primeiro, porque uma das vantagens desse instrumento é a questão financeira, já que o Poder Público não terá gastos com a regularização jurídica, o que, por si

¹⁰ Art. 216-A da Lei n. 6.015/1973.

só, é uma redução considerável, especialmente se comparado à desapropriação, por exemplo. Apesar de haver gastos com as demais dimensões da regularização, a diminuição de custos é considerável, havendo, portanto, recursos para investir na criação e capacitação desses órgãos.

A assistência jurídica é uma das diretrizes do Estatuto da Cidade¹¹, e como a pesquisa se alinha à teoria¹² de que tais previsões são normas gerais de caráter impositivo e vinculante, defende-se sua adoção obrigatória pelos municípios. O melhor seria a criação de um órgão de assistência jurídica municipal, que tivesse a regularização fundiária como uma de suas funções. Contudo, é necessário trabalhar com o real e não com o ideal, já que a existência desses órgãos é mínima no cenário nacional e, em um cenário de crise fiscal municipal, é difícil conceber, ao menos por ora, a instituição desses órgãos.

Há de se destacar o trabalho feito por alguns órgãos ligados às universidades: a Divisão de Assistência Judiciária (DAJ) e o Polos Programa de Cidadania, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); o Núcleo de Direito à Cidade da Universidade de São Paulo (USP); a Clínica de Regularização Fundiária Urbana da Fundação Getúlio Vargas/RJ, entre outros. Tais instituições são, no geral, compostas por estudantes da graduação, o que se faz importante para fomentar essa visão prática e plural do Direito, formando operadores do Direito mais sensíveis às questões sociais, especialmente no que se refere ao direito à moradia.

Aliando a necessidade de recursos e de quadro técnico que essas instituições têm à incapacidade financeira municipal de criar um órgão de assistência jurídica “do zero”, defende-se a formação de convênios entre os municípios e os órgãos universitários, o que se mostra bom para ambos os lados. A prática jurídica faz parte do currículo formativo em qualquer faculdade – privada ou pública –, o que possibilita a adoção da ideia em nível nacional, mas, assim como todas as demais proposições, é imprescindível que haja interesse político para sua estruturação.

Também é inegável a importância dos órgãos de assistência jurídica para a minimização dos efeitos negativos pós-regularização, uma vez que a população não pode ser abandonada ao término do processo. Diversas questões surgem após a finalização do procedimento – pode ser a regularização da construção, um inventário, um contrato de aluguel, questões ligadas à tomada de empréstimos, entre outras – e somente com a adequada orientação é que tais pessoas sairão da situação de informalidade. Mais importante do que regularizar, é fazer que os beneficiários

11 Art. 4º, V, r, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

12 Tal ideia é de que as diretrizes do Estatuto da Cidade são consideradas normas gerais de direito urbanístico, de caráter vinculante, e não “meras” diretrizes. Isso se justifica porque a CRFB/1988 delegou a competência de editar normas gerais de Direito Urbanístico para a União, que assim o fez na edição do Estatuto da Cidade, e, a partir de uma interpretação teleológica, tais diretrizes deveriam ser entendidas como normas gerais, de vinculação obrigatória. Por todos, Cf. Medauar (2005).

permaneçam – no local e na formalidade – e a assistência jurídica posterior tem papel crucial nesse cenário, sendo um elo entre o Poder Público e a população envolvida na regularização.

Há, contudo, uma outra proposição – algumas vezes apontada como a mais rápida e simples – para evitar que o imóvel regularizado adentre o ciclo de produção da informalidade, que é a proibição do comércio do bem ora regularizado. Este artigo refuta tais políticas, por entender que são ineficazes e discriminatórias.

A propriedade é um instituto essencialmente dinâmico por ser relacionado ao direito de dispor de um bem, e que não é congelável, especialmente em uma sociedade pós-moderna, na qual as relações fundamentais se alteram rapidamente (CASTRO, 2011). Não é possível estabelecer restrições ao comércio dessas propriedades, simplesmente pelo fato de serem oriundas da regularização, e não dos meios convencionais de titulação. É ato discriminatório e que subestima a permanência desses moradores na formalidade, e que, em um primeiro momento, pode até ser respeitado, mas, paulatinamente, vai acabar sendo infringido, retornando-se à situação de informalidade.

É necessário desmontar a ilusão da “ilha”, na qual esses assentamentos estarão isolados *ad perpetuum* da sociedade e do mercado por meio de regras artificialmente impostas (ALFONSIN, 2000). As relações mercantis existem independentemente da formalidade, já existiam antes da regularização e, em caso de proibição do comércio, continuarão a existir (COSTA, 2006). Ao revés de interromper o ciclo de produção da informalidade, tal política tem o resultado oposto, já que o bem volta a circular à margem da lei.

Essa dinâmica traz à tona a diferenciação entre mobilidade residencial e gentrificação. O problema não é se o morador legal resolve mudar-se, alugando ou vendendo seu imóvel, já que a mobilidade residencial é inerente à vida cotidiana. O risco advém de duas perguntas: para onde ele vai se mudar e para quem o imóvel vai ser vendido ou alugado.

Se a pessoa se mudar para outra área legal, e o novo morador pertence à mesma camada social do primeiro, a função da habitação de interesse social persiste. O Poder Público investiu dinheiro para determinado fim que está sendo cumprido: uma família de baixa renda está morando dignamente em um terreno regularizado (ALFONSIN, 2000).

O problema é se os beneficiários venderem seu imóvel e ocuparem outro terreno ilegal na cidade, reiniciando o ciclo da informalidade supracitado, o que coloca o Poder Público em uma dinâmica insustentável e interminável de regularização. O cenário é ainda pior se houver a mudança completa de estrato social ou a apropriação do local pelo mercado imobiliário, com o fim de construir um

empreendimento imobiliário ou, simplesmente, pela compra dos imóveis para a especulação imobiliária posterior.

Diferenciar a gentrificação e a mobilidade residencial é essencial para compreender a inadequabilidade das políticas de restrição ao comércio nessas áreas. Não é adequado proibir o proprietário de seu direito de mobilidade residencial, que é próprio do ser humano e inerente à vida cotidiana. Também é uma forma de discriminação, já que nas demais camadas sociais não há qualquer política pública nesse sentido, o que vai de encontro à ideia de igualdade e, territorialmente, acaba segregando ao invés de integrar. Se não bastasse, ainda é ineficaz, já que as práticas extraleais retiram toda a imperatividade da norma.

É imperioso ressaltar, ainda, a importância das normas especiais de uso e ocupação do solo nas comunidades, a fim de manter a população originalmente beneficiária da regularização (ABRAMO, 2002). Defende-se que a participação do Poder Público por meio da delimitação das áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é essencial para a ruptura do ciclo da informalidade, sendo essencial sua conciliação com os instrumentos de titulação da propriedade, entre os quais a usucapião extrajudicial.

O ponto principal das ZEIS é a salvaguarda, a proteção, dos beneficiários contra a especulação/pressão do mercado imobiliário, já que a área estará gravada para o fim de moradia social e terá índices urbanísticos diferenciados. Tal conciliação vai ao encontro da compreensão de que as políticas de regularização não podem ser formuladas de maneira isolada, buscando-se a utilização de medidas preventivas, exatamente para quebrar o ciclo gerador da informalidade (FERNANDES, 2007). Nesse caso, há um instrumento de regularização jurídica, de caráter curativo, a usucapião extrajudicial; e um de caráter preventivo, visando que a área permaneça com o fim de habitação popular, as ZEIS.

Alinha-se às ideias de Alfonsin (2007) de que a importância das ZEIS é gravar a área como assentamento de interesse social, vinculado obrigatoriamente à habitação popular, independentemente de quem sejam os proprietários. Isso por si só já diminui a especulação imobiliária na área, que é também afastada pelos parâmetros urbanísticos mais restritivos: tamanho reduzido dos lotes; coeficiente de aproveitamento reduzido; finalidade residencial exclusiva; proibição da fusão de lotes (remembramento), entre outros fatores.

Tais restrições possibilitam que, em certa medida, o Poder Público municipal possa controlar as condições de uso e ocupação daquele espaço (FERNANDES, 2003). Além disso, estimula a urbanização da área, visando a construção de infraestrutura, caso não haja. Não é certo que o local será urbanizado, integrado e de que não será cooptado pelo mercado imobiliário, mas é instrumento hábil para a

consecução de tais objetivos, devendo ser obrigatória sua conjugação com qualquer política de regularização, não somente a usucapião extrajudicial.

Sob o viés do Poder Público, a instituição das ZEIS demonstra uma nova postura do planejador urbano, já que se tem um reconhecimento estatal de que a população de baixa renda é, também, produtora da cidade (ALFONSIN, 2000). Subverte a lógica segregadora da legislação urbana para delimitar um espaço diferenciado com vistas à integração e permanência dos moradores, o que se alinha à construção da cidadania e à efetivação do direito à moradia adequada (LEITÃO; LACERDA, 2003).

Como um contraponto às ZEIS, deve-se destacar o caráter político que é inerente a sua instituição, já que, tal como qualquer lei municipal, é permeada por interesses distintos. O espaço é um produto social e político, havendo uma inter-relação entre o social e o espacial (GERVAIS-LAMBONY, 2017), o que se evidencia nas disputas políticas intensas ao longo da instituição do zoneamento, que tem como pano de fundo, ao revés do interesse público, o melhor aproveitamento do território pelo mercado imobiliário. Corre-se o risco de o zoneamento ser permeado pela corrupção urbanística (PRESTES, 2018), especialmente no Brasil, em que há uma precária diferenciação entre Direito e política no urbanismo (PRESTES, 2018), tendo como exemplo os retrocessos sociais que costumemente se dão em revisão de perímetro das ZEIS.

Também pode haver a apropriação das ZEIS pelo mercado imobiliário, utilizando-se dos parâmetros diferenciados de construção e/ou das facilidades do financiamento habitacional para tais locais (SANTOS, 2020). Souza *et al.* (2020, p. 219) afirmam que: “[...] o urbanismo gerou uma visão ‘essencialista/fetichista’ dos instrumentos urbanísticos, sem relacioná-los à atuação dos agentes do mercado, o que é colocado em xeque considerando a facilidade que estes possuem de se apropriar de tais ferramentas, aliado à sua força política”. Ainda nessa linha, Oliveira e Biasotto (2011), a partir da avaliação de diversos planos diretores, questionam a efetividade das ZEIS em relação à gestão democrática da terra, à urbanização e à reserva de área para habitação popular.

Mesmo com tais dificuldades e pontos negativos, defende-se a instituição das ZEIS conjugada com a usucapião extrajudicial, por ser fundamental para diminuir os impactos negativos pós-regularização, minimizando a especulação imobiliária no local e, conseqüentemente, freando o ciclo da informalidade. É uma proteção às famílias beneficiadas, uma garantia de que o local, mesmo após a urbanização/regularização, continue a ser destinado para a moradia social.

Outro instrumento que poderia ser conjugado com a usucapião extrajudicial é a demarcação urbanística, que é essencial na preparação da área para a regularização,

a partir da delimitação dos beneficiários e dos investimentos a serem feitos. Em franco desuso na atualidade, principalmente após a Lei n. 13.465/2017, tal conjugação também seria importante para exaltar sua importância, que se alinha à ideia de um projeto de regularização completo, que, além da preocupação pós-regularização, evidencia a importância do planejamento preliminar (CEOLIN, 2015).

Não se espera que os instrumentos por si e a própria lei possam solucionar os problemas sociais, éticos, políticos, econômicos etc. que existem na seara da moradia informal (ALFONSIN, 2000). Não há como afirmar que os institutos, isoladamente, são bons ou ruins, já que o exame abstrato – ou “em tese” – das instituições jurídicas é sempre e necessariamente um exame de não mais do que suas potencialidades, que serão submetidas a um sem número de condições que podem anular sua potência (MAGALHÃES, 2019). Nesse sentido, exalta-se a atuação do Poder Público em qualquer projeto de regularização fundiária, exatamente pelo fato de ser o responsável pela condução do processo e pelo direcionamento na utilização desses instrumentos e procedimentos.

Conclusões

A principal conclusão do artigo é a necessidade de conciliação da usucapião extrajudicial com outras políticas públicas e instrumentos legais, a fim de minimizar os riscos inerentes à titulação da propriedade e evitar a perpetuação da produção de moradia informal. A participação do Poder Público é essencial nesse processo, devendo ser fomentada nos moldes das proposições e questionamentos elaborados.

Pelo próprio conceito de regularização multidimensional que é inerente ao artigo como um todo, não se espera que os instrumentos jurídicos e urbanísticos, sozinhos, sejam capazes de efetivar o direito à moradia adequada. É necessária uma atuação conjunta dos variados atores – públicos e privados – para que as políticas cumpram esse papel, devendo-se compreender os instrumentos de regularização, entre os quais a usucapião extrajudicial, como parte de uma engrenagem, e não como fim em si mesmos.

Visando à construção do cenário em que a regularização cumpra com suas dimensões jurídica, urbanística e de urbanização, foram propostas algumas mudanças no âmbito da usucapião extrajudicial: (i) a notificação do Poder Público, aproveitando-se da comunicação que já é enviada, para atestar a existência de imóvel irregular, se há infraestrutura básica no local e se a área cumpre os requisitos legais e urbanísticos para a regularização do imóvel; (ii) caso o imóvel esteja localizado em ZEIS, a notificação, além das menções anteriores, deverá consignar

tal característica e questionar se não há interesse público municipal em promover um projeto de regularização fundiária no local, o que é ainda mais importante no caso das modalidades coletivas de usucapião, pelo próprio aspecto múltiplo da regularização; (iii) participação dos órgãos de assistência jurídica na usucapião extrajudicial, por meio de convênios estabelecidos com o Poder Público municipal, o que aumenta o alcance social, a partir da retirada dos custos com advogados, e minimiza os riscos, ao possibilitar a orientação jurídica dos beneficiários no pós-regularização; e (iv) a delimitação das áreas regularizadas como ZEIS, o que é uma salvaguarda à especulação imobiliária e demonstra uma postura protetiva e participativa do Poder Público.

Com relação às medidas de restrição do comércio dos imóveis regularizados, concluiu-se pela rejeição de seus argumentos, por entender que estariam criando novas formas de informalidades em vez de promover o caráter protetivo, que teoricamente seria o objetivo. As políticas preventivas e a atuação conjunta dos atores públicos e privados são a solução mais apropriada para a temática, não devendo ser estabelecidas medidas que vão de encontro ao princípio da igualdade; que, territorialmente, acabam segregando, em vez de integrar; e que ainda são ineficazes, já que não são cumpridas na prática.

A usucapião extrajudicial, por si só, é um instrumento limitado, tal como os demais outros existentes. Contudo, não foi essa a perspectiva adotada no artigo, buscando-se alterar esse paradigma, por meio de proposições visando à aproximação do instituto com a regularização fundiária multidimensional, sendo visto como parte da estrutura de efetivação do direito à moradia adequada.

A moradia informal está posta, consolidada e é um problema de todos. Mesmo que seja, por muitas vezes, a única solução, não é possível que a sociedade adote uma postura omissa e conivente com relação à temática. Inserir e aproximar a usucapião extrajudicial dessa discussão é a principal contribuição deste artigo, esperando-se que o máximo possível de pessoas faça bom uso do instrumento para adentrar – e permanecer – na formalidade.

Referências

ABRAMO, P.; SMOLKA, M. O. Que componentes devem ser incorporados a uma estratégia de acompanhamento pós-intervenção de regularização fundiária? *In: ALFONSIN, B. et al (Orgs.). Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar.* São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 144-148.

ALFONSIN, B. M. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e

sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 195-268.

ALFONSIN, B. M. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica do direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015,

9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017. Estabelece as diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF: Corregedoria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

BOCZAR, A. C. A. A.; CHAGAS, D. B. M.; ASSUMPÇÃO, L. F. M. *Usucapião extrajudicial: questões notariais, registrais e tributárias*. 2. ed. São Paulo: JH Mizuno, 2019.

CASTRO, P. R. “República Cantagalense”: novas pautas na favela-cidade. In: CASTRO, P. R. (Org.). *Galo cantou! a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 247-256.

CEOLIN, A. C. S. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 75-104, jul./dez. 2015.

COSTA, H. S. M. A “cidade ilegal”: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 145-156.

COUTO, M. R. C. M. *Usucapião extrajudicial*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DE SOTO, H. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO PAULO (Estado). *Normas Judiciais da Corregedoria Geral da Justiça*. São Paulo: TJSP, 2022. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasJudiciais>. Acesso em: 17 mar. 2022.

FERNANDES, E. Legalização das favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. (Orgs.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 173-214.

FERNANDES, E. Política nacional de regularização fundiária: contexto, propostas e limites. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, ano 27, n. 56, p. 241-256, jan./jun. 2004.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. (Orgs.). *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 34-67.

GERVAIS-LAMBONY, P. A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (Orgs.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 117-132.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F.; NICÁCIO, C. S. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEITÃO, L.; LACERDA, N. A função urbanística da usucapião. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. M. (Orgs.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 59-78.

LELIS, N. A ideologia da casa própria como modalidade de expulsão dos pobres das áreas centrais. In: GAILO, D. (Org.). *Remoções forçadas e a administração pública*. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020. p. 22-37.

MAGALHÃES, A. F. O “Galo cantou”, mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação das favelas. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 86-114, fev. 2013.

MAGALHÃES, A. F. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. In: SOUSA JÚNIOR, J. G. et al. (Orgs.). *Introdução crítica do Direito Urbanístico*. Brasília, DF: UnB, 2019. p. 109-116.

MAGALHÃES, A. F. É possível equacionar o problema da pobreza via a economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. In: *SURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*, Brasília, DF, v. 6, n. 2, 2020.

MARQUESI, R. W. *Usucapião extrajudicial*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

MEDAUAR, O. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, D. (Org.). *Temas de Direito Urbanístico*. v. 04. São Paulo: Imprensa Oficial: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 15-23.

OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: MONTANDON, D. T.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 57-96.

PRESTES, V. B. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre o direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PUSH: ordem de despejo. Direção: Fredrik Gertten, Suécia, 2019. [92 min]. *Trailer*. Disponível em: <https://ecofalante.org.br/filme/push-ordem-de-despejo>. Acesso em: 08 mar. 2022.

ROLNIK, R. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*. Santiago: ACNUDH, 2012.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, D. *Perspectivas para a reforma urbana no Brasil: abordagem do instrumento das ZEIS na segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. *Cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003. p. 119-138.

SOUZA, C. V. C.; KLINK, J.; DENALDI, R.. Planejamento reformista-progresista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). *Revista EURE*, Santiago, v. 36, n. 137, p. 203-223, jan. 2020.