



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL**

CRISTINA BASTOS SCHLEMPER VENDRUSCOLO

**O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO NO
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

**FLORIANÓPOLIS - SC
2011**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL

Cristina Bastos Schlemper Vendruscolo

**O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO NO
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Civil.

Orientador: Prof. Dr.-Ing. Jürgen W. Philips

Florianópolis - SC

2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da
Universidade Federal de Santa Catarina

453c Vendruscolo, Cristina Bastos Schlemper

O cadastro territorial multifinalitário no exercício da função social da propriedade [dissertação] / Cristina Bastos Schlemper Vendruscolo; orientador, Jürgen Wilhelm Philips. - Florianópolis, SC, 2011.
1 v.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

Inclui referências

1. Engenharia civil. 2. Cadastro técnico multifinalitário. 3. Plano Diretor. 4. Política urbana. 5. Direito de propriedade. I. Philips, Jürgen Wilhelm. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. III. Título.

CDU 624

Cristina Bastos Schlemper Vendruscolo

O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Florianópolis, 25 de agosto de 2011.

Prof. Roberto Pinto, Dr.
Coordenador do PPGEC

Prof. Jürgen W. Philips, Dr.-Ing.
Orientador

Comissão Examinadora

Prof. Jürgen W. Philips, Dr.-Ing.
Moderador

Prof. Carlos Loch, Dr.
ECV/UFSC

Prof. Carlos Antônio Oliveira Vieira, Dr.
GNC/UFSC

Prof. Alzir Felipe Bufara Antunes, Dr.
Geomática/UFPR

**Ao meu orgulhoso pai, com amor,
que me deixou a mais valiosa das
heranças: a Educação. (Saudades...)**

AGRADECIMENTOS

Ao professor Jürgen por ter acreditado na minha capacidade, desde logo aceitando esta orientação. *Danke schön.*

Aos Professores do PPGEC, que com sua dedicação foram imprescindíveis na ampliação do meu conhecimento.

Aos colegas de curso, pelas experiências partilhadas em sala de aula, em especial à Juliana Reu Junqueira e Carla Beirão, pela contribuição significativa para o fechamento deste trabalho.

Aos colegas da UFG, por compartilharem comigo as etapas finais dessa jornada.

Aos meus pais Paulo e Titina, por terem me dado o dom da vida e irmãos maravilhosos. Obrigada por me ensinarem valores tão nobres, como ética e justiça.

Ao meu marido Franciello, com amor, pelo exemplo, incentivo e fonte inesgotável de inspiração. Obrigada por ter acreditado em mim, com paciência e compreensão, não permitindo meu esmorecimento durante esta longa caminhada.

Aos meus irmãos Maira, Juliana e Paulinho, pela infância compartilhada e companheirismo constante em todas as etapas da minha vida.

Aos meus sobrinhos Matheus, Pedro e Marina, que enchem minha vida de encanto e alegrias, fazendo-me acreditar na possibilidade de um mundo ainda melhor.

Aos meus sogros Ademir e Adélia, pelas palavras sempre carinhosas de estímulo e coragem.

A Deus e ao meu Anjo da Guarda, por não permitirem que minha fé falhe jamais.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.

(Eduardo Galeano)

RESUMO

O Brasil tem vivenciado, nas últimas décadas, um acelerado processo de urbanização, acarretando na distribuição do espaço urbano de forma desproporcional e irregular e, conseqüentemente, na escassez de moradias adequadas. Conforme a Constituição Brasileira de 1988, a propriedade urbana irá cumprir sua função social quando atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que somente será efetivo neste aspecto, quando tomar por base dados confiáveis em relação à ocupação territorial do município. Diante destas considerações, através do método dedutivo de pesquisa científica, objetiva-se analisar as funções e finalidades do Cadastro Territorial Multifinalitário como pressuposto para elaboração de um Plano Diretor eficiente. Para corroborar com a pesquisa foi analisado o estudo de caso em projeto de regularização fundiária no Bairro Monte Cristo, da cidade de Florianópolis/SC. O trabalho demonstrou que o Cadastro Territorial Multifinalitário, por gerar banco de dados com informações precisas e atuais acerca do território municipal, pode ser considerado ferramenta fundamental no planejamento e gestão de políticas urbanas e dar assistência aos projetos de regularização fundiária de assentamentos precários, além de conferir embasamento técnico ao Plano Diretor, auxiliando no cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: Cadastro Territorial Multifinalitário, Plano Diretor, regularização fundiária, função social da propriedade

ABSTRACT

One the later decades, Brazilian cities have been experiencing an accelerated process of urbanization, consequently leading to an irregular distribution of urban space, thus the lack of adequate housing. As stated in the Brazilian Constitution published in 1988, urban property will only accomplish its social function when such attends the fundamental demands of city organization explicit in the city directorate plan, which will only be effective in this regard when reliable data contrasted with territorial occupation of the municipal is taken as a base. In face of these considerations, through deductive scientific method, this study aims to analyze the functions and the aims of the Multi-purpose Cadastre as a prerequisite for developing an effective city directorate plan. To corroborate the present study, it has been analyzed the case study of the land regularization project in the Monte Cristo's neighborhood, in the city of Florianópolis/SC. The study has demonstrated that the Multi-purpose Cadastre is able to generate database with accurate and current information about the municipality and may be considered a fundamental tool in the planning and management of urban policies and to assist the land regularization projects, besides giving technical foundation to the City Directorate Plan, helping in the effectiveness of the exercise of the social function of property.

Keywords: Multi-purpose Cadastre, city directorate plan, land regularization, social function of property

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Codificação em caso de desmembramentos	71
Figura 2 - Parcela situada no limite entre dois municípios.....	102
Figura 3 - Coincidência entre limites de propriedade de Municípios e de Estados.....	102
Figura 4 - Localização do Bairro Monte Cristo em Florianópolis/SC.	107
Figura 5 - Vista aérea do Bairro Monte Cristo.....	108
Figura 6 - Moradias a reconstruir no Projeto Chico Mendes	109
Figura 7 - Abertura de espaços para construção de casas no Projeto Chico Mendes.....	110
Figura 8 - Casas construídas no Projeto Chico Mendes (setor D).....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
art.	Artigo
CC	Código Civil
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CTM	Cadastro Territorial Multifinalitário
FIG	Federação Internacional de Geômetras (do francês: <i>Fédération Internationale des Géomètres</i>)
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
RI	Registro de Imóveis
SGB	Sistema Geodésico Brasileiro
SICART	Sistema de Cadastro e Registro Territorial
SIT	Sistema de Informações Territoriais (do inglês: <i>Land Information System – LIS</i>)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA	23
1.2 OBJETIVOS	26
1.2.1 Objetivo Geral.....	26
1.2.2 Objetivos Específicos.....	26
1.3 MÉTODO	27
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	28
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	29
2.1 POSSE	29
2.1.1 Posse – Escola Subjetivista.....	31
2.1.2 Escola Objetivista (Teoria Objetiva).....	32
2.1.3 Posse direta e indireta	34
2.1.4 Comosse	34
2.1.5 Posse justa e injusta. Posse violenta, clandestina e precária.	34
2.1.6 Posse de boa fé e de má fé	36
2.2 PROPRIEDADE.....	37
2.2.1 A evolução histórica do conceito de propriedade.....	41
2.3 MODOS DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE.....	44
2.3.1 Da aquisição da propriedade pelo Registro do Título	46
2.3.2 Da aquisição da propriedade por Acesso.....	50
2.3.3 Da aquisição da propriedade pela Usucapião	55
2.4 DA USUCAPIÃO.....	56
2.4.1 Modalidades de Usucapião.....	60
2.4.1.1 Usucapião Extraordinária	61
2.4.1.2 Usucapião Ordinária ou Justo Título	62
2.4.1.3 Usucapião pro labore ou Usucapião Especial Rural.....	63
2.4.1.4 Usucapião especial urbana	64

2.4.1.5 Usucapião especial coletiva	67
2.4.2 A Usucapião e o Registro de Imóveis	68
2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	72
2.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	77
2.7 CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM).....	87
3 IMPORTÂNCIA DO CTM NO PLANEJAMENTO URBANO E EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE... 95	
3.1 ESTUDO DE CASO: PROJETO CHICO MENDES.....	107
3.2 O CTM APLICADO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	113
4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	119
4.1 CONCLUSÃO.....	119
4.2 RECOMENDAÇÕES.....	120
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA

As cidades brasileiras têm vivenciado, desde as últimas décadas, um acelerado processo de urbanização, acarretando na distribuição do espaço urbano de forma desproporcional e irregular. Pode-se afirmar, inclusive, que a falta de acesso à terra por milhares de brasileiros, tem sido um dos principais problemas nesse processo de migração da área rural para as cidades, afetando, sobretudo, a população de baixa renda. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), no último Censo, demonstrou que a população urbana no Brasil representava 84% dos habitantes, contra 16% da área rural.

Em decorrência desse processo de urbanização e da dificuldade em criarem-se políticas habitacionais adequadas, é comum encontrar-se construções indevidas, que crescem desordenadamente, favorecendo a ocupação irregular, onde são edificadas moradias em terrenos de posse, sem o competente registro imobiliário. Conforme dados coletados pelo Censo entre os anos de 1991 e 1996 houve um aumento de 16,6%, ou de 557.000 domicílios em áreas de favela, e, entre os anos de 1991 e 2000, esse aumento foi de 22,5%, ou de 717.000 domicílios, que ocorrem, geralmente, com a invasão de áreas da cidade, como por exemplo, encostas de morros, na sua grande maioria, de alta declividade (IBGE, 2000).

Essas construções indevidas caracterizam-se por edificações precárias de moradia, com insuficiente ou nenhum acesso ao saneamento básico, insegurança estrutural e superlotação, onde residem pessoas de baixo poder aquisitivo. Estes exemplos, não são as únicas formas de ocupações irregulares, mas que servem de alerta quanto ao cumprimento da função social da propriedade.

A precariedade de moradias acarreta em exclusão social, que surge como consequência, principalmente, de uma gestão territorial ineficaz atrelada à inércia do poder público em promover a qualidade de vida, inclusão sócio cultural e exercício da cidadania à população de baixa renda. Alie-se a esses fatores, um sistema registral imobiliário burocrático e o desconhecimento da legislação sobre o assunto pela maioria da população.

Apesar dos esforços e da adoção de leis, políticas e programas alternativos, pouco tem sido feito no sentido de fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social. Trata-se de tema atual e de imprescindível discussão. O assunto foi recentemente tratado pelo 5º Fórum Urbano Mundial realizado na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 22 e 26 de março de 2010, sob o tema “O Direito à Cidade: Construindo o Urbano Dividido”. Dentre os temas abordados durante a semana do evento, destacam-se o acesso à moradia adequada nos centros urbanos e as condições de vida nas favelas. Aliás, o UN-Habitat lançou a “Campanha Urbana Mundial”, cujo objetivo é unir os setores público e privado e a sociedade civil para que governos finalmente se atentem para a necessidade de se priorizar a urbanização sustentável nas agendas globais.

O Ministério das Cidades, em apresentação ao referido evento, discorre que “a cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos seus habitantes, onde suas funções sociais são voltadas a assegurar distribuição universal, democrática e sustentável de riquezas, serviços e oportunidades por ela oferecidas; o Direito à Cidade deve ser compreendido como um direito ao seu usufruto equitativo dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Essa cidade, formada por pessoas ligadas a ela por vínculos afetivos e culturais, com diversidades e pluralidades que expressam modos próprios de vida e identidade, é o palco principal de experiências sociais tencionadas por disputa por espaço e poder” (BRASIL, 2010a).

O direito de propriedade é direito fundamental do homem, garantido no texto constitucional de 1988, em seu artigo 5º *caput*¹. Os direitos fundamentais são constituídos pelo conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente da religião, raça, origem, cor, condição econômica ou social (BULOS, 2009).

Além de ser direito fundamental do homem, a propriedade deve atender à sua função social, (inciso XXIII do artigo 5º da Constituição da República Federativa de 1988), estando previsto no § 2º do artigo 182 da mesma constituição que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

¹ *Caput*: referencia o enunciado do artigo legislativo, é a parte principal. *Caput* do latim significa “cabeça”.

Um Plano Diretor somente será efetivo, quanto ao cumprimento da função social da propriedade, quando tomar por base dados temporais confiáveis em relação à ocupação territorial do município, pois sem essa base de dados, a função social da propriedade também será deficiente, não cumprindo o Estatuto das Cidades (CASARIN; OLIVEIRA; LOCH, 2006). É sob este aspecto que se procura demonstrar a necessidade da implantação de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) como pressuposto ao Plano Diretor.

A respeito da nomenclatura atribuída, no Brasil é possível encontrar doutrinadores que se referem ao Cadastro como Técnico Multifinalitário e outros, que se referem como Territorial Multifinalitário. Os criadores da primeira expressão prendem-se ao fato de que o cadastro é levantado por meios técnicos. As duas expressões estão corretas, contudo, no presente trabalho optou-se por seguir a regra internacional que adota a expressão Territorial como atributo do cadastro. Esta expressão foi adotada pelo Ministério das Cidades quando da implementação das Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros, segundo a Portaria Ministerial nº 511, de 07 de dezembro de 2009.

O CTM serve de base para o monitoramento e controle, descentralizando as funções de gestão e facilitando no processo de planejamento urbano. Por identificar as divisas de um imóvel para a sua amarração à rede geodésica brasileira, garante sua exata localização, vinculando dados técnicos ao registro imobiliário. Deste modo, dá embasamento técnico à garantia do direito de propriedade (SCHLEMPER; JUNQUEIRA; 2008).

As Diretrizes para a criação, implantação e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros, tendo por objetivo inicial a necessidade de regulamentação efetiva do cadastro urbano no Brasil, visando à aprovação de uma lei que defina sua composição básica, integrações e atribuições efetivas de modo a conduzir à conformação do direito urbanístico e ao desenvolvimento sustentável dos Municípios. Tratam-se, as diretrizes, de orientações técnicas de como instituir e atualizar um Cadastro Territorial Multifinalitário, que pelo seu caráter orientador não é compulsória aos municípios brasileiros. Outrossim, seu aspecto generalista permite a sua aplicação em diferentes circunstâncias e realidades municipais (CUNHA; ERBA, 2010).

O trabalho parte da revisão bibliográfica acerca dos temas de posse e propriedade de bens imóveis, no intuito de demonstrar que estes

são institutos autônomos, e, portanto, devem estar registrados junto ao Cadastro Territorial Multifinalitário. Sob este enfoque, a relevância do trabalho está em avaliar a importância deste cadastro no planejamento territorial, como instrumento capaz de gerar banco de dados eficiente, com informações técnicas, econômicas, sociais e jurídicas sobre a realidade municipal, garantindo ao gestor público amplo conhecimento sobre a área administrada, auxiliando no cumprimento da função social da propriedade. Para corroborar com o trabalho, traz-se como exemplo a análise feita por Cardoso (2010) no projeto de regularização fundiária em área de interesse social no Bairro Monte Cristo, localizado na parte continental da cidade de Florianópolis/SC, denominado projeto Chico Mendes, envolvendo três comunidades de área contígua: Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Demonstrar, através de levantamento bibliográfico e do estudo de caso trazido a exemplo, que o Cadastro Territorial Multifinalitário pode auxiliar na efetividade do exercício da função social da propriedade.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Através de pesquisa bibliográfica, analisar conceito, funções e finalidades do Cadastro Territorial Multifinalitário.
- b) Realizar análise doutrinária acerca dos institutos da posse e da propriedade, para chegar-se ao conceito de função social da propriedade.
- c) Fazer levantamento sobre a função social da propriedade na Constituição da República Federativa de 1988.
- d) Analisar estudo de caso de regularização fundiária de área de interesse social, no projeto Chico Mendes, no Bairro Monte Cristo, localizado no município de Florianópolis/SC.
- e) Analisar as funções e finalidades do Cadastro Territorial Multifinalitário como ferramenta fundamental para o planejamento e gestão de políticas urbanas, capaz de gerar dados eficientes e confiáveis para conferir embasamento técnico ao

Plano Diretor e dar assistência aos projetos de regularização fundiária de assentamentos precários, auxiliando no cumprimento da função social da propriedade.

1.3 MÉTODO

Para o presente trabalho foi utilizado o método dedutivo de pesquisa científica. Jung (2003) explica que o método dedutivo propõe resolver problemas justificando o contexto da descoberta através da própria razão. Ao ser identificado o problema o pesquisador começa a conjecturar sobre possíveis soluções que poderiam explicá-lo. Inicia a dedução sobre o problema maior para chegar a conclusões particulares. Deve-se, para tanto, fracionar o problema em um número maior de partes, para melhor serem analisados.

Por meio de revisão bibliográfica acerca dos institutos da posse e da propriedade, modos de aquisição da propriedade, em especial, a usucapião², bem como, da evolução histórica do conceito de propriedade, o trabalho realiza levantamento sobre a função social da propriedade na Constituição da República Federativa de 1988 e no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01. Em seguida, parte para a avaliação das funções e finalidades do Cadastro Territorial Multifinalitário, que deverá gerar banco de dados contendo informações precisas, por meio de levantamento técnico, social, econômico e jurídico das parcelas que compõem o território municipal e garantir amplo conhecimento do gestor público para conduzir a elaboração e execução do Plano Diretor.

A pesquisa parte do pressuposto que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no Plano Diretor, que por sua vez será eficiente quando tomar por base dados confiáveis acerca do município administrado. Comparando a revisão bibliográfica com a análise do estudo de caso de regularização fundiária de área de interesse social, no projeto Chico Mendes, o

² Por oportuno, cumpre esclarecer que o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999) registra o vocábulo como sendo substantivo feminino. Já Bueno (2007) e Houaiss e Villar (2001), classificam o termo como sendo substantivo masculino. VENOSA (2007) admite que a palavra possa ser usada no gênero feminino. Esclarece que, aqueles que se referem ao instituto como 'A USUCAPIÃO' prendem-se à origem latina do vocábulo. Lembra ainda que, o Código Civil de 1916 utilizava o termo masculino, já o Novo Código Civil optou pelo feminino. Assim, a utilização de qualquer uma das concordâncias nominais deve ser considerada correta. No presente trabalho seguiu-se a tendência do novo Código Civil, optando-se por utilizar o termo no gênero feminino. Todavia, nas citações, manteve-se o gênero adotado por cada autor em sua respectiva obra.

presente trabalho objetiva analisar o Cadastro Territorial Multifinalitário como pressuposto ao Plano Diretor, auxiliando no cumprimento da função social da propriedade.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A Dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta o tema abordado, justificando sua relevância para a ciência, os objetivos, bem como, o método de pesquisa científica utilizado. O capítulo 2 traz a revisão bibliográfica acerca dos conceitos de posse e propriedade, modos de aquisição da propriedade, em especial, a usucapião, função social da propriedade, finalizando com as funções e finalidades do Cadastro Territorial Multifinalitário. O terceiro capítulo descreve a análise do estudo de caso realizado no município de Florianópolis no Projeto Chico Mendes e a aplicabilidade do Cadastro Territorial Multifinalitário na Regularização Fundiária. O quarto capítulo apresenta as principais conclusões bem como algumas recomendações, seguido pela lista de referências bibliográficas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 POSSE

Neste item será tratado o instituto da posse na sua acepção jurídica, como introdução ao estudo da propriedade e sua função social. É preciso explicar que para a presente pesquisa importa saber sobre a função social da propriedade urbana, limitando-se, portanto, o estudo sobre a posse e propriedade de bem imóvel, definido por Diniz (2002) como “as coisas materiais ou imateriais que tem valor econômico e que podem servir de objeto de uma relação jurídica”. E bens imóveis são aqueles que não se podem transportar sem destruição, de um lugar para o outro, ou seja, não podem ser removidos sem alteração de sua substância. O Código Civil (CC), em seu artigo 79, considera bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Primeiramente, é preciso que se compreenda a natureza da posse e a sua proteção jurídica, para que posteriormente se possa abordar sobre o direito de propriedade, mais especificamente sobre sua função social. O artigo 15 das Diretrizes levantadas pela Portaria Ministerial nº 511 (BRASIL, 2010) destaca que o atributo da posse referente aos limites territoriais, também deverá ser registrada junto ao Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), obedecendo a ordem de preferência apontada pelo dispositivo normativo. Por esta razão a importância de sua breve abordagem nesta pesquisa, já que a posse, estando registrada junto ao CTM, facilitaria os processos de demarcação e registros de imóveis, pois serviria de prova para aquisição da propriedade pela usucapião.

Venosa (2007) afirma que a posse continua sendo o instituto mais controvertido de todo Direito, não apenas do Direito Civil, pois tudo quanto a ela se vincula é motivo de divergência doutrinária, tais como origem, elementos, natureza jurídica, entre outros. O conceito de posse nunca atingirá unanimidade na doutrina e nas legislações. Todavia, destaca-se que na concepção mais aceita o vocábulo posse provem de *possidere*, ou seja, apõe-se o prefixo enfático por o verbo *sedere*. Em sentido semântico, portanto, a posse prende-se ao poder físico de alguém sobre o bem.

Com efeito, o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999) classifica o termo posse da seguinte maneira:

“Posse [do v. lat. Posse, ‘ser capaz’, ‘poder’. Subst.] – Substantivo feminino: 1. Detenção de uma coisa com o objetivo de tirar dela qualquer utilidade econômica. 2. Estado de quem frui alguma coisa ou a tem em seu poder. (...) 5. E. Ling. Indicação gramatical de relação de ‘propriedade’, ‘pertinência’, entre possuidor e possuído. (...)”

“A posse propriamente dita, pode ser direito ou de fato. A de direito, em geral, está mais relacionada com o domínio ou direito de propriedade, é o *ius possidendi*; ao passo que a de fato tem como principal fundamento a valoração fática ou o *ius possessionis*” (BATISTA, 2008).

É importante que se faça a distinção entre o *ius possidendi* e o *ius possessionis*. O *ius possidendi* é o direito de posse fundado na propriedade, ou seja, o possuidor que tem a posse é também proprietário. Sendo assim, o titular pode perder a posse, mas isso não significa necessariamente a perda da propriedade. O *ius possessionis* é o direito fundado no aspecto externo da posse. Neste caso, o possuidor não precisa ser o proprietário. Entretanto, mesmo essa aparência encontra proteção jurídica, além de ser a posse base de um direito.

“Para o leigo que se debruça desprevenidamente sobre o problema, possuir é ter uma coisa em seu poder, podendo dela usar e gozar. É a compreensão daquilo que a mão toca e mantém fisicamente junto ao corpo. Essa é a noção primitiva. No entanto, quando a civilização torna-se mais complexa, surge a compreensão de posse que não requer o permanente contato físico com o objeto. Posso ser o possuidor de bens sem estar presente no local. A possibilidade física não exige a detenção” (VENOSA, 2007).

A posse pode ser entendida como a exteriorização dos poderes inerentes ao domínio, o exercício do direito real subjetivo de usar, gozar e dispor de uma determinada coisa. Destaca-se que esta não se confunde com mera detenção:

“É fato, que considerado em si mesmo, gera efeitos jurídicos, portanto, tal exercício goza tanto de proteção legal contra terceiros, como ocorrem

nas ações possessórias, como reconhecimento, que pela passagem do tempo, outorga ao possuidor o direito de adquirir a propriedade, através da ação de usucapião.

Ainda que para uma melhor compreensão do que é detenção, seja necessário o domínio prévio dos conceitos de posse, não se deve confundir os dois institutos jurídicos. A detenção pode ser resumida como o exercício da posse em nome de terceiro, a seu mando ou por sua tolerância, não gozando, desta maneira, o detentor de legitimidade para exigir os seus efeitos, porquanto não a exerce por si” (OLIVEIRA, BORDERES, 2009).

Savigny (1803) e Ihering (1869), dois renomados juristas alemães do século XIX, procuraram delimitar o conceito de posse. Foram fundadas as principais teorias sobre a posse, fazendo surgir duas grandes escolas: a Escola Subjetivista (teoria subjetiva) e a Escola Objetivista (teoria objetiva). Para que melhor se possa compreender o instituto da posse, portanto, devem restar plenamente caracterizados os dois elementos integrantes do seu conceito: o *corpus* (elemento material) e o *animus* (intenção).

É preciso conhecer e entender o instituto jurídico da posse haja vista sua repercussão social. Quando não se reconhece o direito posse para aquisição da propriedade, ou mesmo, para efetivar-se uma regularização fundiária de assentamentos informais, por exemplo, muitos permanecem morando de forma precária, correndo o risco de perder sua habitação conseguida geralmente com muito trabalho.

2.1.1 Posse – Escola Subjetivista

A Escola Subjetivista ou teoria subjetiva é liderada por Friedrich Carl Von Savigny que foi um dos mais respeitados e influentes juristas do século XIX. Em 1803, publicou seu famoso tratado, *Das Recht des Besitzes* (“Tratado da Posse”) dedicando-se à análise do instituto da posse, numa tentativa de reconstrução do direito romano. Nesta obra, desenvolveu a teoria sobre o conceito e os elementos essenciais da posse, obtendo grande repercussão, e que veio a influenciar a maioria das legislações do século XIX.

De acordo com a corrente em comento, a posse é constituída por dois elementos:

- *o corpus*, que é o elemento material, externo/objetivo, e, traduz-se no poder físico da pessoa sobre a coisa, na possibilidade de tê-la em suas mãos;
- *animus domini*, como elemento interno/subjetivo, e pode ser entendido como a intenção de ter a coisa possuída para si, de exercer sobre ela o direito de propriedade.

Para esta teoria, o que caracteriza o *corpus* é a “possibilidade de fazer o que se queira com ela, impedindo qualquer interferência estranha. No entanto, para que alguém seja verdadeiramente considerado possuidor, é necessário que tenha a intenção de possuir a coisa. Trata-se do elemento subjetivo. Se alguém detém a coisa sabendo-a pertencer a outrem, não há *animus*, não existindo a posse” (VENOSA, 2007).

Desta forma, para a Escola Subjetivista, sem que se evidenciem esses dois elementos *corpus* (elemento material) e *animus* (intenção), a posse não existe. Portanto, o locatário, por exemplo, não teria a posse, pois não tem a intenção de ser dono. “Neste particular, pois, posse e propriedade trazem sentidos próprios e inconfundíveis: a posse é o poder de fato, a propriedade de direito” (BATISTA, 2008).

2.1.2 Escola Objetivista (Teoria Objetiva)

Rudolf von Ihering (1869), foi também um grande jurista do século XIX, e, assim como Friedrich Carl Von Savigny (1803), destacou-se no direito alemão, e suas obras influenciaram diversas outras em todo o mundo ocidental.

Ihering (1869) [ou Jhering], diferentemente de Savigny (1803), fundamentou sua teoria com base no Direito Germânico, levando à construção de conceitos distintos, aperfeiçoando a Teoria Subjetiva sobre a posse. Entretanto, os dois juristas concordavam que a posse era composta por um elemento material (*corpus*) e um elemento moral ou intelectual (*animus* – intenção). O ponto de discordância destes autores, no que se refere à conceituação da posse, é exatamente a caracterização desses elementos.

Para esta teoria, o *corpus* (elemento material) é a “exterioridade da propriedade, que consiste no estado normal das coisas, sob o qual desempenham a função econômica de servir e pelo qual o homem distingue quem possui e quem não possui”; e o *animus* (intenção), que já está incluído no *corpus*, “indica o modo como o proprietário age em face do bem de que é possuidor. Com isso o *corpus* é o único elemento

visível e suscetível de comprovação, estando vinculado ao *animus*, do qual é manifestação externa” (DINIZ, 2008).

Desta feita, defende Ihering (1869) que “o conceito de *animus* não é nem a apreensão física, nem a possibilidade material de apreensão. O importante é fixar o destino econômico da coisa. O possuidor comporta-se como faria o proprietário. O *animus* está integrado no conceito de *corpus*” (VENOSA, 2007).

Ainda, de acordo com a Escola Objetivista,

“A posse é a exteriorização ou visibilidade do domínio, ou seja, a relação exterior intencional existente normalmente entre a pessoa e a coisa, tendo em vista a função econômica desta. O importante é o uso econômico ou destinação econômica do bem, pois qualquer pessoa é capaz de reconhecer a posse pela forma econômica de sua relação exterior com a pessoa. Por exemplo, se vimos alguns materiais junto a uma construção, apesar de ali não se encontrar o possuidor, exercendo poder sobre a coisa, a circunstância das obras de dos materiais indica a existência da posse de alguém” (DINIZ, 2008).

O Código Civil, ao dispor em seu artigo 1.196 que “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” leva à crença de que este adotou a teoria objetivista de Ihering (1869), haja vista dispensar a intenção de ser dono para a caracterização da posse.

A posse funda-se numa situação de fato, que ocorre quando a pessoa tem em mãos o bem à sua disposição para que possa exercitar sobre ele os direitos que lhe competem, comportando-se como verdadeiro titular dos mesmos. Estando a posse juridicamente protegida, “traduz-se na exteriorização do direito de propriedade, pois mesmo sendo relação de fato, é ela quem confere à pessoa o direito de exercer sobre a coisa corpórea os direitos de gozo, de uso ou de disposição atribuídos pelo direito de propriedade” (BATISTA, 2008).

A dispensa da intenção de dono na caracterização da posse permite considerar como possuidores, além do proprietário, o locatário, o comodatário, o depositário, e, como tais podem utilizar as ações possessórias, inclusive contra o próprio proprietário. Por esta razão, Ihering (1869) e a jurisprudência pátria dominante consideram a posse um direito real. Diniz (2008), por sua vez, classifica a posse como um

direito real de garantia. A posse pode ainda, ser classificada como: posse direta e indireta; comosse; posse justa e injusta; posse violenta, clandestina e precária; e posse de boa fé e de má fé.

2.1.3 Posse direta e indireta

Sempre que o direito ou a obrigação de possuir caiba a outra pessoa que não o proprietário, a posse se desdobra em: posse direta (a posse cabe àquele detém materialmente a coisa) e indireta (é a posse daquele que cede o direito de possuir).

O artigo 1.197 do CC (Lei 10.406/2002) estabelece que “a posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto”, ou seja, “possuidor indireto é o próprio dono ou assemelhado, que entrega seu bem a outrem. (...) Possuidor direto ou imediato é o que recebe o bem e tem o contato, a bem dizer, físico com a coisa, em explanação didática e simplificada” (VENOSA, 2007). Exemplo clássico é o do locatário e do locador, enquanto o primeiro exerce a posse direta do bem, o segundo exerce a posse indireta.

2.1.4 Comosse

Outra forma de classificação da posse é a ‘comosse’, prevista no artigo 1.199 do CC, prescrevendo que “se duas ou mais pessoas possuírem coisa indivisa, poderá cada uma exercer sobre ela atos possessórios, contanto que não excluam os dos outros compossuidores”. Venosa (2007) destaca que duas ou mais pessoas podem possuir a mesma coisa, com vontade comum, ao mesmo tempo. Como existe o condomínio, existe a comosse, pois esta é a manifestação de aparência da propriedade. Nos casos de comosse, as quotas-partes de cada um são irrelevantes, pois mesmo aqueles que detenham a parcela mínima, podem defender sua posse contra terceiros.

Cita-se, como exemplo de comosse, o caso dos herdeiros, que, enquanto não partilhada a herança, nenhum deles pode exercer a posse exclusiva sobre qualquer dos bens hereditários.

2.1.5 Posse justa e injusta. Posse violenta, clandestina e precária.

A princípio, para a posse ser considerada justa, exige-se que não apresente vícios em sua origem. Sendo assim, pode-se afirmar que posse

viciada é aquela cujo vício originário a torna ilícita. O artigo 1.200 do CC considera justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.

Venosa (2007) explica:

“A justiça ou injustiça da posse é conceito objetivo. Não se confunde com posse de boa ou má-fé que exigem exame subjetivo, ou seja, exame da vontade do agente. Para sabermos se uma posse é justa, não há necessidade de recorrer à análise da intenção da pessoa. A posse pode ser injusta e o possuidor ignorar o vício”.

Da análise do artigo 1.200 do CC, pode-se concluir que posse justa é a posse mansa e pacífica, destituída dos vícios da violência (*posse vi*), clandestinidade (*posse clam*) e precariedade (*posse precario*), considerando-se injusta a posse que tem origem em algum desses vícios possessórios, constituídos pela prática de ato ilícito (SANTOS, 2006).

Posse violenta é aquela adquirida pela força ou com violência no início de seu exercício. Não é necessário, entretanto, que a violência seja exercida contra o possuidor para viciar a posse, bastando que se trate de ato ou fato ofensivo, sem a permissão do possuidor. A violência exercida pode ser moral (*vis compulsiva*) ou física (*vis absoluta*).

Já a posse clandestina é aquela obtida às ocultas; com subterfúgios, estratégias, manhas ou ardis, verificando-se a clandestinidade no momento da aquisição da posse. Portanto, não é clandestina a posse obtida com publicidade, mas é posteriormente ocultada. Aquele tem a posse justa não tem necessidade de ocultá-la, já que a clandestinidade se avalia no momento da aquisição da posse. Desta feita, para que a posse seja viciada pela clandestinidade, basta que o possuidor esbulhado não saiba, pois é o ato de possuir clandestinamente que vicia a posse (VENOSA, 2007).

Por posse precária, pode-se definir como sendo aquela que tem origem no abuso de confiança por parte de quem recebe a coisa com a obrigação de restituí-la, e depois, se recusa a fazê-lo:

“A posse é precária quando resulta de abuso de confiança (...). Alguém pode ter a posse justa mas temporária, eis que existe a obrigação de devolver a coisa em época oportuna. Porém, quando tiver que restituir o bem, nega-se, permanecendo com ele. A posse que, até então, era justa, se transforma (sic) em injusta, face à configuração da

precariedade. Na verdade, portanto, a precariedade se determina toda vez que o possuidor, por ato voluntário e exclusivo, inverte o título da posse não devolvendo a coisa” (NASCIMENTO, 1992).

A precariedade não se presume, devendo haver cláusula expressa sobre a devolução do bem. Pode-se citar como exemplo os casos em que cessa a locação e o locatário não restitui o imóvel locado.

2.1.6 Posse de boa fé e de má fé

A boa fé caracteriza-se quando quem está na posse do bem, acredita que aquilo lhe pertence de fato, ignorando que possa estar prejudicando direito de terceiro, desconhecendo eventual existência de vício (DINIZ, 2008). O elemento determinador da boa ou da má fé é subjetivo e, portanto, sua prova é extremamente difícil. Por esta razão a lei cria critérios para se presumir esta ou aquela (NASCIMENTO, 1998).

A boa-fé, em sentido objetivo, é vista como uma regra de conduta a ser seguida por todos, e, em seu sentido subjetivo, questão da posse, deve-se levar em consideração os efeitos jurídicos emergentes da sua presença em determinada situação fática:

“É de suma importância para caracterizar a posse de boa-fé, a crença do possuidor de se encontrar em uma situação legítima. Se ignora a existência de vício na aquisição da posse, ela é de boa-fé, se o vício é de seu conhecimento, é de má-fé. Para verificar se uma posse é justa ou injusta, o critério, entretanto, é o objetivo, examina-se a existência ou não dos vícios apontados. (...) Dentre as várias teorias existentes a respeito da configuração da má-fé, destacam-se a ética, que liga a má-fé a ideia de culpa, e a psicológica, que indaga a ciência por parte do possuidor do impedimento da aquisição da posse” (GONÇALVES, 2009).

Entretanto, o possuidor, ao assentar-se sobre um terreno que se encontre desocupado, não deve deixar de investigar se existe ou não um dono ou alguém de melhor posse, pois essa atitude passiva não

caracteriza a boa-fé. Espera-se do homem médio que verifique se o imóvel tem outro titular, pois o estado de boa-fé requer ausência de culpa. Portanto, deve o possuidor empregar todos os meios necessários a serem examinados no caso concreto, para certificar-se da legitimidade de sua posse (VENOSA 2010).

O artigo 1.201 do CC determina ser de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição do bem, acrescentado em seu parágrafo único que terá presunção de boa fé possuidor com justo título, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admitir esta presunção e no artigo 1.202 do CC, a posse de boa-fé só perderá este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente.

2.2 PROPRIEDADE

O direito de propriedade pode ser considerado o mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e o núcleo do direito das coisas. Consideram-se direitos reais ou direitos das coisas pois o vocábulo “reais” deriva de *res, rei* que significa coisa (GONÇALVES, 2009).

Sobre direitos reais, Diniz (2008) esclarece:

“Caracteriza-se como uma relação ente pessoa (natural ou jurídica) e coisa, apresentando os seguintes caracteres: oponibilidade erga omnes; direito de sequela e preferência de seu titular; aderência imediata ao bem corpóreo ou incorpóreo, sujeitando-o, de modo direto, ao titular; suscetibilidade de abandono, de posse e usucapião e de obediência de *numerus clausus*. Os direitos reais não podem ser objeto de livre convenção das partes, que não podem por si mesmas, criá-los, por estarem vinculados aos tipos jurídicos que a norma jurídica colocou à disposição. Estão limitados e regulados expressamente por norma jurídica, constituindo essa especificação da lei um *numerus clausus* (CC, art. 1.225, I a X)”.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a posse é instituto autônomo do direito de propriedade. Sempre que houver propriedade,

sempre haverá o fato da posse, concluindo-se que todo o proprietário é possuidor, mas a recíproca não é verdadeira (SANTOS, 2006). Diniz (2003) conceitua propriedade imobiliária como sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem imóvel por natureza, por acessão física artificial ou intelectual e por determinação legal (CC, arts. 79, 80, 81 e 93) e de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Com efeito, segundo o artigo 1.228 do CC, cabe ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possuir ou detiver. Restam, portanto, elencados os elementos essenciais da propriedade: direito de usar, gozar, dispor e reivindicar.

O primeiro elemento, o direito de usar (*jus utenti*) consiste em tirar do bem todos os serviços que pode prestar, dentro das restrições legais, sem que haja modificação em sua substância (DINIZ, 2008). Já o direito de gozar (*jus fruendi*) compreende o poder usufruir dos frutos naturais e civis do bem e de aproveitá-los economicamente (GONÇALVES, 2009).

O direito de dispor (*jus disponendi*), ou direito de disposição, por sua vez, consiste em permitir seu titular realizar o que desejar sobre o bem. Sendo assim, o proprietário poderá alienar, desmembrar, dividir, consumir ou transferir o bem. Finalmente, tem-se o quarto elemento constitutivo do direito de propriedade, o direito de reaver (*rei vindicatio*), de reivindicar o bem de quem quer que o possua injustamente. Estando todos os aludido elementos reunidos em uma só pessoa, será ela titular da propriedade plena (GONÇALVES, 2009).

Mauro (1982) *apud* Santos (2006) acrescenta que a propriedade é o centro do sistema dos direitos reais, por ser um direito complexo, patrimonial e transmissível, constituindo-se pela reunião dos poderes do domínio, quais sejam: uso, fruição, disposição, reivindicação ou defesa. Já a posse é o fato do exercício de alguns destes poderes, no todo ou em parte. O exercício do direito de propriedade consiste na prática de qualquer atividade econômica inerente ao bem, nos limites dos poderes do domínio.

O domínio e propriedade, apesar de semelhantes, não se confundem. O domínio pode ser resumido como a influência da pessoa sobre o bem, pertinente apenas ao uso, gozo, disposição e reivindicação. A propriedade, por sua vez, é considerada um poder-dever, ou seja, há uma parte interna, que diz respeito ao domínio, o qual é um direito subjetivo do proprietário e outra externa, que são deveres advindos da

constitucionalização, da qual o conceito de propriedade não mais pode ser desvinculado:

“É consabido que o proprietário tem as faculdades de usar, gozar, dispor e reaver o bem, desde que esteja consolidado seu domínio. Porém, antes de exercer tais prerrogativas que lhe são inerentes, deve atender a inserção social da propriedade, isto quer dizer, deve atender a prestação obrigacional que a propriedade lhe impõe. Propriedade é a instrumentalização do domínio. E domínio é o conteúdo interno da propriedade. Ambos estão intimamente ligados, o que não os torna sinônimos, antes disso, são institutos complementares, que precisam ser entendidos como autônomos, em especial, numa fase de humanização do direito, em que este não é visto única e exclusivamente pertencente a um indivíduo, mas, sobretudo para atender aos fins da coletividade” (OLIVEIRA, BORDERES, 2009).

Poder-se-ia atribuir ao direito de propriedade, caráter absoluto, já que o proprietário pode dispor da coisa como entender, estando sujeito apenas a determinadas limitações, impostas pelo interesse público ou pela coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos (MONTEIRO, 2007).

“O direito de propriedade é a expressão jurídica da propriedade. Revela o poder atribuído pela Constituição para o indivíduo usar, gozar e dispor da coisa. Trata-se, pois de um direito nodular à fisiologia do Estado e, conseqüentemente, de toda base jurídica da sociedade. Daí seu status constitucional, porque ele não é mero direito individual, de natureza privada, e sim, uma instituição jurídica que encontra amparo num complexo de normas constitucionais. O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, havendo limites ao seu uso, porque ele deve cumprir a função social que lhe é inerente” (BULOS, 2009).

Entretanto, esse direito já não pode mais ser considerado absoluto, pois, além da função social que lhe é inerente, a própria

legislação impõe limites ao seu exercício. Por exemplo, o artigo 1.229, CC ao determinar que a propriedade do solo compreende o espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.

De acordo com Nery Junior e Nery (2006):

“O proprietário, apesar de ostentar os direitos inerentes à sua qualidade de proprietário (usar, gozar e dispor do bem), não poderá se opor à exploração do solo, do subsolo e do espaço aéreo correspondentes à área do seu terreno porque há limite ao exercício desse direito de propriedade, uma vez que a titularidade dos bens do subsolo e do espaço aéreo estão fora da idéia de “propriedade do solo” (vide artigos 20, § 1º, art. 176 e art. 177 da Constituição da República Federativa de 1988). Nesses dispositivos constitucionais há também permissão para que a União possa explorar tais bens, mediante remuneração ao proprietário”.

Para Nobre Junior (2007):

“O artigo 1.229 da Lei 10.406/02 já nasceu condicionado pelo instituto da outorga onerosa do direito de construir, segundo a qual o direito de edificar, ou seja, de utilizar o imóvel com relação aos seus respectivos espaço aéreo e subsolo, está submetido a um coeficiente de aproveitamento (plafond légal de densité), a partir do qual tal faculdade pertence não mais ao proprietário, havendo, no particular, domínio do Município”.

O artigo 1.230 do CC dispõe que as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais constituem-se de propriedade distinta do solo, pertencendo este à União, nos termos do artigo 176 da Constituição da República Federativa de 1988 (CF/88). Em seu § 1º, complementa, dispondo que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento desses potenciais somente podem

ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

O entendimento que considerada propriedade absoluta e ilimitada, cabendo ao proprietário o direito exclusivo sobre o bem encontra-se defasado, pois o exercício desse direito deve se harmonizar com interesses sociais da coletividade em geral (LISBOA, 2002).

Conforme já afirmado alhures, o direito à propriedade encontra-se dentre os direitos e garantias fundamentais determinado pelo caput do artigo 5º *in fine* (ao final), da CF/88, nos termos a seguir:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**”, (...).

Essa noção tem caráter substancial, porque somente se pode “captar a ideia exata do conceito de direitos fundamentais, auscultando a sua fundamentalidade material, que se traduz por meio do princípio da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III). Significa dizer que, sem dignidade, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos nem sobrevive” (BULOS, 2009).

Levando-se em consideração os direitos fundamentais determinados constitucionalmente, pode-se deduzir que é impossível garantir a vida, a liberdade a igualdade e a segurança dos indivíduos sem um mínimo de propriedade que lhes garanta o acesso ou manutenção de uma real condição de dignidade (LEONARDO, 2004). Portanto, necessário que se faça breve análise sobre a evolução histórica do conceito de propriedade, abrangendo, em seguida, sobre a função social da propriedade, seus conceitos e definições. Posteriormente, deverá ser feita uma análise perfunctória sobre os modos de aquisição da propriedade.

2.2.1 A evolução histórica do conceito de propriedade

A propriedade, como é conhecida nos códigos civis atuais, é invenção moderna, não um suposto desenvolvimento da propriedade das sociedades clássicas. Se existiu realmente uma propriedade exclusiva no direito romano, esta era limitada e não tinha a abrangência territorial

aceita pela doutrina do século XX (OLIVEIRA; FLORES FILHO, 2008).

O significado de direito de propriedade nem sempre assumiu feições públicas. As notas essenciais do direito de propriedade, no decorrer dos tempos foram marcadas pelo caráter privalístico, individual, sendo considerado absoluto, à frente de todos os demais interesses individuais. Sabe-se que, na Antiguidade, para os povos gregos e romanos, a ideia de propriedade era inerente a própria religião: os antepassados, a religião, o fogo sagrado, os deuses, cada um destes bens pertencia a uma determinada família, e por ela eram adorados e protegidos com exclusividade (REIS, 2002).

Somente no período pós-clássico (século IV a VI, d.C) que a propriedade passou a ser entendida como um direito individual, absoluto, na qual caberia ao seu titular o poder de usar, gozar e abusar da coisa. O direito de propriedade era considerado absoluto, pela plenitude com que o respectivo titular poderia dele dispor, sem levar em consideração interesses de terceiros. (CAMARGOS, 2001).

Já na Idade Média, o conceito de propriedade foi influenciado pelo sistema feudal, período em que as propriedades eram distribuídas normalmente com a finalidade de ocupar e utilizar a terra. “Exemplos disso são, já no século XVI, no Brasil, as capitânicas hereditárias e as sesmarias, que tiveram importante papel na colonização do país pela Coroa Portuguesa” (OLIVEIRA; FLORES FILHO, 2008).

A este respeito, Lima (1908) já explicava:

“É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas do nosso regime de terras. A ocupação de nosso solo pelos capitães descobridores, em nome da Coroa Portuguesa, transportou, inteira, como num grande vôo de águias, a propriedade de todo nosso imensurável território além-mar – para o alto senhorio do rei e para jurisdição da Ordem de Cristo. A propriedade particular, conseqüentemente, nos veio da Europa. Veio de Portugal, e conferida a portugueses, de acordo com as leis portuguesas, e ainda, para, de conformidade com estas, ser conservada, exercida e alienada. Em Portugal, na história de suas instituições territoriais das quais a das sesmarias foi o tronco de que se ramificou a nossa propriedade imóvel, estão, portanto, as origens e os primeiros aspectos de terras no Brasil” (LIMA, 1908).

Oliveira e Flores Filho (2008) ressaltam que na Idade Média não se pode falar em uma fórmula para a propriedade, pois numa sociedade onde não havia hegemonia de armas, a força era o meio utilizado para apropriação dos bens. Desta feita, podem ser citados o Domínio útil e Domínio Direito, Morgadios, Sesmarias, os *commoms* na Inglaterra, como exemplos de situações consolidadas que moldaram a propriedade e as sociedades naqueles tempos.

“Pode-se dizer que A Idade Média foi um período marcado por conflitos que envolveram a nobreza e os camponeses, sendo estes severamente reprimidos. Foi nesta época que começaram a ser escritas algumas obras visando tratar dos problemas sociais da época, incluindo neste tema, a questão da propriedade. “Em 1848, Marx e Engels começaram a questionar o caráter absoluto da terra, defendendo a ideia de nocividade se ela não for utilizada de modo produtivo. O Código Alemão já não trata mais da propriedade de modo absoluto” (OLIVEIRA e THEODORO, 2007).

Com a Revolução Francesa – que marca o início da Idade Moderna, novos princípios foram consagrados. Propugnava-se pela Igualdade, Fraternidade e Liberdade. “Os direitos individuais representavam a proteção da pessoa humana como detentoras de direitos sagrados, dentre esses direitos destacava-se o da propriedade” (REIS, 2002).

“A alteração das justificativas éticas e políticas da propriedade, que de fato ocorre entre os séculos XVII e XIX, é causa de uma profunda modificação na matriz ideológica e no conteúdo do direito de propriedade. A modernidade desvincula a propriedade do sujeito (de suas crenças ou mesmo de suas necessidades vitais) e coloca-a no mercado, espaço em que circulam os bens apropriáveis através da troca pelo dinheiro” (OLIVEIRA e FLORES FILHO, 2008).

O direito de propriedade sofreu profundas transformações, desde sua concepção romana. A propriedade deixou de ser um direito absoluto, e na sociedade contemporânea, seu exercício só tem razão de ser, se visar à função social (REIS, 2002; PEREIRA, 2004).

De fato, a evolução do conceito de propriedade privada é percebida a partir do século XIX, que influenciada pelos escritores socialistas da época, pela revolução francesa e pelo desenvolvimento industrial, enfraquece o individualismo exagerado e impulsiona a busca pelo sentido social na propriedade.

2.3 MODOS DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE

O Código Civil de 2002 trata dos diversos modos de aquisição da propriedade móvel e imóvel, conferindo tratamento diferenciado a uma e a outra. É importante ressaltar, todavia, que para o presente trabalho, como já afirmado, importa saber sobre a aquisição da propriedade imóvel, haja vista o foco da pesquisa realizada.

As formas de aquisição da propriedade podem ser classificadas segundo critérios diversos. Contudo, no que concerne à procedência ou causa de aquisição, esta pode ser originária ou derivada. Haverá aquisição originária da propriedade quando esta é desvinculada de qualquer relação com o titular anterior, ou seja, não há qualquer relação jurídica de transmissão, inexistindo relevância jurídica na figura do antecessor (VENOSA, 2007).

Quando há aquisição originária da propriedade, o indivíduo, em dado momento, torna-se proprietário de um bem por fazê-lo seu, sem que lhe tenha sido transmitido por alguém, ou porque jamais esteve sob o domínio de outrem. Não existe uma relação causal entre a propriedade adquirida e o estado jurídico anterior do próprio bem (GONÇALVES, 2009).

A classificação da aquisição da propriedade entre originária e derivada, tem consequências práticas, a saber:

“a) Se a propriedade foi adquirida originariamente, incorpora-se ao patrimônio do adquirente em toda sua plenitude, da forma que ele quiser. Se adquirida por modo derivado é transmitida com os mesmos caracteres ou restrições que tinha nas mãos do antecessor, de maneira que se propriedade era resolúvel ou adquirente não pode tê-la plena. Se sobre o bem recair uma servidão, o comprador não pode desprezar esse ônus real.

b) Se obtiver o bem mediante aquisição originária, não se vai precisar comprovar a legitimidade do

direito do antecessor, o que deverá fazer se o adquirir de modo derivado” (RODRIGUES, 2003 apud DINIZ, 2010).

A maioria da doutrina classifica a ocupação, a usucapião e a acessão natural como sendo formas originárias de aquisição da propriedade, já que nessas três modalidades não existe a relação jurídica do adquirente com o proprietário precedente. O bem nunca teve dono, nunca pertenceu a ninguém antes. Venosa (2007) destaca que no caso da Usucapião, por exemplo, o bem usucapido pode ter pertencido a outrem, mas o usucapiente dele não recebe a coisa. Seu direito de aquisição não decorre do antigo proprietário, mas sim da posse prolongada do bem em questão, pois nesse modo de aquisição da propriedade, o único elemento que para ele concorre é o próprio fato ou ato jurídico que lhe dá nascimento. Já a aquisição derivada da propriedade ocorre quando há relação jurídica com o proprietário anterior, ou seja, existe a transmissão da propriedade de um sujeito para o outro. “A regra fundamental nessa modalidade é a de que ninguém pode transferir mais direitos do que tem”.

A aquisição será derivada quando resultar de uma relação negocial entre o anterior proprietário e o adquirente, havendo, pois, uma transmissão do domínio em razão da manifestação de vontade como no registro do título translativo e na tradição (GONÇALVES, 2009). Pode ocorrer a aquisição derivada da propriedade tanto por ato *inter vivos* (entre vivos) como por *mortis causa* (em razão do falecimento), por exemplo, aquisição por direito hereditário, a aquisição derivada de contrato de compra e venda. A validade e a eficácia da transferência da propriedade serão examinadas no fato, ato ou negócio jurídico.

Explica, ainda, Venosa (2007) que, “na aquisição originária não se consideram vícios anteriores porque não existe titular a ser levado em conta. Na aquisição derivada, a coisa chega ao adquirente com as características anteriores, tanto atributos ou virtudes como defeitos ou mazelas. Desse modo, a alienação de bem hipotecado ou onerado em servidão, por exemplo, não extingue esses ônus”.

No capítulo II do Código Civil, estão dispostos os artigos correspondentes às formas de aquisição da propriedade, e que serão brevemente apontados nos itens a seguir. Sem, contudo, esgotar-se o tema, será conferida à usucapião uma ênfase maior na pesquisa, em razão dos objetivos do presente trabalho.

2.3.1 Da aquisição da propriedade pelo Registro do Título

Trata-se, a aquisição da propriedade pelo Registro de Título, de modo derivado de aquisição da propriedade, pois o bem é será transmitido ao adquirente com as mesmas características ou restrições que tinha nas mãos do antecessor. De acordo com o artigo 1.227 do CC os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com seu registro no competente Cartório de Registro de Imóveis, salvo exceções trazidas pelo próprio CC.

Para o ordenamento jurídico brasileiro o contrato é o veículo, o instrumento para aquisição do bem, mas que por si só não transfere a propriedade, pois o domínio somente se transmite pela transcrição do título aquisitivo dos bens imóveis. Quanto aos bens móveis, o domínio transfere-se pela tradição (VENOSA, 2010).

No Brasil é dada grande importância aos bens imóveis e, por esta razão, procurou-se criar um sistema que fosse capaz de individualizá-los, de forma a garantir adequada publicidade aos negócios imobiliários, proporcionando considerável grau de segurança à circulação dos bens de raiz (RODRIGUES, 2003b). Portanto, determina o artigo 1.245 do CC que a propriedade transfere-se entre vivos a mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, mantendo-se o sistema previsto na Lei 6.015/73.

A regra temporal de prioridade para o registro, fixando-se a data com a prenotação da apresentação do título ao oficial é estabelecida pelo artigo 1.246 do CC. Se vários títulos forem apresentados, o registro será sempre daquele que for prenotado em primeiro lugar. O artigo 191 da Lei de Registros Públicos dispõe que, se escrituras forem lavradas na mesma data, com indicação da hora, a regra é registrar a que foi lavrada no primeiro horário anotado. Isso explica a conveniência de fazer constar o horário no ato do instrumento (VENOSA, 2007).

Cumprе ressaltar ainda que, de acordo com o § 1º do artigo 1.245 do CC, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel enquanto não se registrar o título translativo, da mesma forma que, enquanto não for promovida a competente ação de decretação de invalidade do registro, e seu conseqüente cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Significa então dizer que antes do registro há apenas relação pessoal entre alienante e adquirente. Da mesma forma, enquanto não for cancelado o registro, deve-se presumir como titular quem nele figurar como proprietário (VENOSA, 2007).

“O registro de imóveis tem por finalidade a obtenção da aquisição da propriedade inter vivos, pois o contrato, a título oneroso ou gratuito, apenas produz efeitos pessoais ou obrigacionais. Assim sendo somente a intervenção estatal, realizada pelo oficial do Cartório Imobiliário conferirá direitos reais, a partir da data em que se fizer o assentamento do imóvel, transferindo a propriedade do alienante para o adquirente. Tríplice será a finalidade legal do registro imobiliário, pois servirá como garantia de autenticidade, segurança e eficácia dos assentos de ato jurídicos inter vivos ou *mortis* causa, constitutivo, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis (Lei n. 6.015/73, arts. 1º e 172), preservando-lhes a confiabilidade” (DINIZ, 2008).

Conforme afirmado acima, imprescindível a participação do Estado, através do serventuário para que seja feito o registro público, sem o qual não há propriedade. Desta feita, devem ser registrados, por exemplo, a compra e venda, a troca, a dação em pagamento, a doação, donde se conclui que os negócios jurídicos, no sistema brasileiro, não são hábeis para transferir o domínio do bem imóvel. É preciso, que, além do acordo de vontades entre adquirente e transmitente, seja registrado o título translativo na circunscrição imobiliária competente (DINIZ, 2010).

“O registro dos bens imóveis e de direitos a eles relativos visa à garantia de autenticidade, segurança e eficácia dos assentos de atos jurídicos inter vivos ou *mortis* causa, constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais, preservando-lhe a confiabilidade, bem como a simples validade em relação a terceiros, ou a sua mera disponibilidade. O profissional do direito, dotado de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade de registro, cujo ingresso no serviço registral se dá mediante concurso público de provas e títulos, denomina-se oficial de registro, ou registrador. O notário, ou tabelião, é a pessoa que exerce a atividade notarial, que compreende a lavratura de escrituras e procurações públicas, reconhecimentos de firmas,

autenticação de cópias. Para o desempenho de suas funções, tanto o notário como o registrador podem contratar escreventes, que os poderão auxiliar nos atos que lhes forem autorizados a praticar. De acordo com a Lei 8.935, de 21-11-1994, foi abolido o uso do termo cartório para designar o local onde se concentram os atos próprios dos tabeliães e oficiais do registro; foi substituído por serviço notarial e serviço registral” (ARRUDA, 1999).

Levando em consideração a tríplice finalidade do registro imobiliário, tem-se como seus princípios fundamentais:

- a) Princípio da publicidade;
- b) Princípio da conservação;
- c) Princípio da responsabilidade dos oficiais dos registros.

O princípio da publicidade garante que através dos atos registrários, qualquer interessado possa ter acesso a seus assentos. A conservação, por sua vez, permite o arquivo permanente do histórico imobiliário. O princípio da responsabilidade assegura que os oficiais devam responder pelos prejuízos causados por culpa ou dolo, por seus atos ou por seus prepostos (VENOSA, 2010). Há outro princípio fundamental, que merece destaque, o princípio da continuidade dos registros imobiliários, consagrado pelo artigo 195 da Lei 6.015/73: “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”.

“A história registral como encadeamento dos atos ou de fatos jurídicos, e como sobreposição dos assentos, constitui a finalidade primordial e um sólido critério de organização, no qual o registro deve manter uma efetiva conexão entre os diferentes negócios modificativos da situação jurídico-real, por meio de assentamentos registrários” (CENEVIVA, 2008).

O princípio da continuidade percorre duas linhas: “a do imóvel, como transposto para os livros registrários, e a das pessoas com interesse nos registros”. As duas linhas devem respeitar o sistema

rigoroso e ininterrupto criado pela lei. “A continuidade do imóvel corresponde à persistência de matrícula inalterada (...). É contínua a linha pessoal quando qualquer alteração do direito real registrado se relaciona com a pessoa em cujo nome está lançado no cartório imobiliário. A respeito do registro de imóveis e da lei vigente (Lei 6.015/73), Ceneviva (2008) chama atenção para o aprimoramento do cadastro:

“Para que o propósito aperfeiçoador da lei se realize, deverão ser adotadas, no futuro, medidas administrativas tendentes a compor o cadastro da propriedade imobiliária no Brasil, até mesmo transpondo os imóveis para as plantas, em escala convincente, individuando-os e os identificando com clareza, ou com outros meios que o progresso engendrar. A matrícula diz com o cadastro imobiliário que já vem referido no rol dos requisitos previstos pelo art. 176, parágrafo único, II, 3”.

Desta forma enquanto não houver registro, persistirá apenas a relação pessoal entre alienante e adquirente, fazendo-se presumir que o titular é aquele que nele figura. Entretanto, é preciso ressaltar que, de acordo com o levantamento feito pelo IBGE (2004), dos 5.560 municípios, 5.206 possuíam cadastro imobiliário:

“O registro do imóvel não é regra geral. Há milhares de imóveis que vão sendo transferidos várias vezes por contratos, mais ou menos elaborados, sem que o registro ocorra. A posse nesse cenário, passa desse modo a ser fundamental, e conseqüentemente o usucapião. Há necessidade que um ordenamento legal, moderno, real e realístico enfrente o problema social de vez, possibilitando um sistema registral imobiliário não só mais simplificado, mas principalmente acessível à grande massa da população. Com os avanços da informática esse desiderato é perfeitamente possível” (VENOSA, 2010).

A Portaria Ministerial nº 511/2009 destaca, em seu artigo 9º, que “as informações contidas no CTM e no Registro de Imóveis (RI) devem ser devidamente coordenadas e conectadas por meio de troca sistemática

de dados, com a finalidade de permitir o exercício pacífico do direito de propriedade, proteger e propiciar a segurança jurídica, o mercado imobiliário e os investimentos a ele inerentes”. Enquanto o registro informa apenas a situação jurídica do imóvel, o cadastro informa sua limitação tanto jurídica (propriedade) quanto física (áreas de posse). O CTM responde às perguntas de onde está localizado o imóvel, e qual o seu valor, já o RI responde às perguntas a respeito do proprietário, de como foi adquirido o imóvel e quais direitos ou ônus recaem sobre ele:

“Ressalta-se que o cadastro declara a existência do imóvel, sua realidade física e suas características de situação, medidas superficiais e lindeiros; por outro lado, o Registro de Imóveis declara a titularidade dominial e as circunstâncias pessoais e de vizinhança do proprietário do bem.

O Registro de Imóveis não reproduz ainda fielmente as feições do território, salvo nos casos recentes de parcelamentos do solo urbano, orientados por critérios técnicos de levantamentos topográficos e/ou geodésicos aceitáveis referenciados a redes geodésicas. Portanto, na intenção de recriar a imagem do território de determinada região, tomando como referência as descrições encontradas em cada matrícula, certamente o resultado seria uma imagem cheia de hiatos e/ou sobreposições, a qual se apresentaria descaracterizada da realidade fundiária.

Os relacionamentos existentes hoje entre os cartórios de Registro de Imóveis e as instituições públicas que trabalham com informações no nível de parcelas são superficiais e precisam ser reavaliados e estreitados. É importante que exista uma nova abordagem de relacionamento, seja na forma de convênios e/ou parcerias, para que se sustente a integração plena e diária, favorecendo a troca de dados cadastrais sistemática” (OLIVEIRA, 2010).

2.3.2 Da aquisição da propriedade por Acessão

Acessão é modo originário de aquisição da propriedade, criado por lei, e consiste no fato de o que se incorporar a um bem ficará pertencendo ao seu proprietário (GONÇALVES, 2009). A acessão em

seu sentido amplo significa aumento da coisa objeto da propriedade, onde o termo possui a noção de acessório. Por este princípio, passará a pertencer ao dono da coisa principal tudo o que a ela se aderir, obedecendo-se à regra geral segundo a qual o acessório segue o principal (VENOSA, 2010).

Em outras palavras, a acessão é o direito em razão do qual o proprietário de um bem passa a adquirir o domínio de tudo aquilo que a ele se aderir, ocorrendo uma alteração quantitativa ou qualitativa da coisa, ou seja, trata-se do aumento do volume ou do valor do objeto da propriedade devido a forças externas (DINIZ, 2008).

De acordo com o artigo 1.248 do CC/2002, a acessão ocorre de cinco formas diferentes, a saber: a) por formação de ilhas; b) por aluvião; c) por avulsão; d) por abandono de álveo; e) por plantações e construções.

“Percebem-se aí duas modalidades de acessão: a) natural que se dá quando a união ou incorporação da coisa acessória à principal (*accessio cedit principali*) advém de acontecimento natural. A formação de ilhas, o aluvião, a avulsão e o abandono de álveo constituem casos desse tipo de acessão, pois se produzem de modo espontâneo sem que haja qualquer intervenção humana; b) industrial ou artificial, quando resulta de trabalho do homem, Pertencem a essa modalidade as plantações e as construções” (DINIZ, 2010).

Para que haja acessão, em todas as suas formas, necessário que se façam presentes dois requisitos: a conjunção de duas coisas, até então separadas e o caráter acessório de uma dessas coisas, em confronto com a outra (GONÇALVES, 2009). Esta pode se dar de móvel a imóvel, o que ocorre através das construções e plantações, e, pode se dar de imóvel a imóvel, decorrendo, segundo ordenamento jurídico civil pátrio, apenas de atividades fluviais.

A formação de ilhas é modalidade natural de acessão e pode decorrer de diversos fatores, tais como, movimentos sísmicos, de depósito paulatino de areia, cascalho ou fragmentos de terra, trazidos pela própria corrente, ou do rebaixamento de águas, deixando descoberto e a seco uma parte do fundo do leito (DINIZ, 2010). Quando esse fenômeno acontecer em leitos de rios não navegáveis, dará origem à propriedade dos titulares das margens ribeirinhas na proporção de suas testadas: *insula in flumine nata* (VENOSA, 2010).

A aquisição da propriedade das ilhas que se formarem por força natural em rios não navegáveis será determinada de acordo com sua situação ou posição no leito dos rios, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 23 do Código de Águas (Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934) e do artigo 1.249 do CC:

“Art. 23 (Código de Águas) – As ilhas ou ilhotas, que se formarem no álveo de uma corrente, pertencem ao domínio público, no caso das águas públicas, e ao domínio particular, no caso das águas comuns ou particulares.

§ 1º Se a corrente servir de divisa entre diversos proprietários e elas estiverem no meio da corrente, pertencem a todos esses proprietários, na proporção de suas testadas até a linha que dividir o álveo em duas partes iguais.

§ 2º As que estiverem situadas entre esta linha e uma das margens pertencem, apenas, ao proprietário ou proprietários desta margem”.

“Art. 1.249 (Código Civil) – As ilhas que se formarem em correntes comuns ou particulares pertencem aos proprietários ribeirinhos fronteiros, observadas as regras seguintes:

I - as que se formarem no meio do rio consideram-se acréscimos sobrevindos aos terrenos ribeirinhos fronteiros de ambas as margens, na proporção de suas testadas, até a linha que dividir o álveo em duas partes iguais;

II - as que se formarem entre a referida linha e uma das margens consideram-se acréscimos aos terrenos ribeirinhos fronteiros desse mesmo lado;

III - as que se formarem pelo desdobramento de um novo braço do rio continuam a pertencer aos proprietários dos terrenos à custa dos quais se constituíram”.

O artigo 2º do Código de Águas apresenta que os rios navegáveis são considerados águas públicas. Portanto, as regras que prevêm a aquisição da propriedade pela formação de ilhas apenas serão aplicadas quando este fenômeno ocorrer em rios não navegáveis. Outra modalidade natural de acessão é a aluvião, prevista no artigo 1.250 do CC. De acordo com o texto normativo, os acréscimos formados, de forma sucessiva e imperceptível, como resultado de depósitos e aterros

naturais ao longo das margens das correntes, ou pelo desvio de suas águas, pertencerão aos donos dos terrenos marginais. A propriedade adquirida desta forma, não obriga seu novo dono ao dever de indenizar terceiros eventualmente prejudicados.

Venosa (2010) relata que “o acréscimo decorrente do fenômeno importa aquisição para o proprietário do imóvel. Trata-se de aplicar o princípio segundo o qual o acessório segue o principal. Se, no entanto, a água margeia estrada pública e não terreno privado, o acréscimo passa a ser público dominial (art. 17, parágrafo único, do Código de Águas)”.

A aluvião pode ser própria ou imprópria. “Será própria quando o acréscimo se formar pelos depósitos ou aterros naturais nos terrenos marginais do rio”. “Será imprópria se o acréscimo se formar em virtude do afastamento das águas que descobrem parte do álveo” (DINIZ, 2008). O acréscimo tratado pela norma do artigo 1.250, CC, deve ser decorrente de forças naturais, pois quando decorre da ação humana, deixa de ser considerada aluvião. Já a avulsão, ao contrário da aluvião, decorre de qualquer força natural e violenta, e, por esta razão a porção desprendida é reconhecível. De acordo com o artigo 1.251 do CC. “quando, por força natural violenta, uma porção de terra se destacar de um prédio e se juntar a outro, o dono deste adquirirá a propriedade do acréscimo, se indenizar o dono do primeiro ou, sem indenização, se, em um ano, ninguém houver reclamado”.

Quanto à avulsão, a regra geral é de que a porção de terra desprendida continue a pertencer a seu proprietário até escoar-se o prazo decadencial, justamente por ser esta reconhecível. Monteiro (2003) ilustra a situação: se por acaso um furacão arremessar de um imóvel para o outro, madeiras cortadas, cercas de arame e outros objetos, a acessão decorrente deste fenômeno não persiste, devendo tais utilitários serem restituídos ao legítimo dono. Isso porque, neste caso, não ocorreu consolidação de duas coisas em uma, conservando cada qual sua própria individualidade. O dono do imóvel em que caíram deverá tolerar a busca e retirada, mediante indenização, se sofrer algum prejuízo.

Outra hipótese de aquisição da propriedade por acessão prevista na legislação pátria é por álveo abandonado. Álveo, nada mais é, do que o leito do rio, definido pelo artigo 9º do Código de Águas como sendo “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural e ordinariamente enxuto”. De acordo com o artigo 1.252 do Código Civil, “o álveo abandonado de corrente pertence aos proprietários ribeirinhos das duas margens, sem que tenham indenização os donos dos terrenos por onde as águas abrirem novo curso, entendendo-se que os prédios marginais se estendem até o meio do álveo”.

A acessão natural por abandono de álveo surge em decorrência de um rio que seca ou que se desvia em razão de fenômeno da natureza (DINIZ, 2008). Por ser consequência de uma manifestação natural, ou um caso fortuito, os proprietários das terras por onde a água abre novo curso não tem direito à indenização, a não ser que esse desvio decorra de obra artificial (VENOSA, 2010).

“O álveo abandonado (*alveus derelictus*) de uma corrente pertencerá aos proprietários ribeirinhos das duas margens, sendo que a divisão será feita tendo por base a linha mediana do álveo abandonado, pertencendo a cada um na extensão de sua testada, por uma linha perpendicular da margem, nos pontos extremos, à linha mediana do álveo. E, além disso, os donos, por onde as águas natural e acidentalmente abrirem novo curso, não terão direito a qualquer indenização. Se as águas retornarem ao antigo álveo, ter-se-á a recomposição da situação condominial anterior, isto é, aqueles que eram proprietários dos terrenos invadidos pelo novo curso do rio voltam a tê-lo com o retorno” (DINIZ 2008).

A aquisição da propriedade por construções e plantações, por sua vez, é modalidade de acessão artificial, eis que decorrentes da ação humana. “Enquanto as outras espécies de acessão se processam no sentido horizontal, e provêm de força natural, as construções e plantações se efetuam no sentido vertical, e derivam de um comportamento ativo do homem” (RODRIGUES, 2003b).

“Tecnicamente, não se confundem as acessões, especialmente as construções, com as benfeitorias. (...) Benfeitorias são obras ou despesas feitas na coisa, para o fim de conservá-la, melhorá-la ou embelezá-la. (...) A construção, tratada como acessão a imóvel, não é caracterizada como benfeitoria. (...) Na acessão, quem constrói sabe que o terreno não é seu, não une o fruto do seu trabalho à coisa que convictamente entende possuir ou ser dono. No entanto, seja o conceito de benfeitoria, seja de acessão voluntária, o que a lei busca é evitar o injusto enriquecimento” (VENOSA, 2010).

Nos termos do artigo 1.253 do Código Civil, “toda construção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário”. Diniz (2010) explica que “o dono do imóvel adquire, mediante a acessão, os bens imóveis que a este se incorporarem, pouco importando preço das construções e plantações, em relação ao valor do solo. Isto é assim porque nesse dispositivo aplica-se o princípio de que o acessório segue o principal”.

Trata-se de presunção *juris tantum* (apenas de direito), cabendo o ônus da prova àquele que plantou ou construiu em solo alheio a suas expensas. Desse fato, decorrem três hipóteses: a) o dono do solo edifica ou planta em terreno próprio, com sementes ou materiais alheios; b) o dono das sementes ou materiais planta ou constrói em terreno alheio; c) terceiro que planta ou edifica com semente e material alheios, em terreno que não lhe pertence (RODRIGUES, 2003b).

A respeito da primeira hipótese, assim dispõe o artigo 1.254 do Código Civil: “aquele que semeia, planta ou edifica em terreno próprio com sementes, plantas ou materiais alheios, adquire a propriedade destes; mas fica obrigado a pagar-lhes o valor, além de responder por perdas e danos, se agiu de má-fé”. Quanto à segunda hipótese, o artigo 1.255, CC, deixa claro que “aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções (...)”. No caso de ter agido de boa fé, terá direito à indenização correspondente. Outrossim, se o valor da construção ou plantação exceder de forma considerável ao valor do terreno, a lei concede àquele que agiu de boa fé o direito de que seja adquirida a propriedade do solo, ou, então, que seja o mesmo indenizado por este fato.

A terceira hipótese que pode ocorrer nesta modalidade de acessão é quanto, tanto os bens móveis como o imóvel forem alheios nos termos do artigo 1.257, CC. Nesse caso, os imóveis passarão a pertencer necessariamente ao proprietário do solo. Se o semeador, plantador ou construtor estiver de boa fé, contudo, tem direito a receber o valor dos bens móveis usados nas construções ou plantações. No caso de má fé, nenhum direito lhes assiste quanto à indenização (VENOSA, 2010).

2.3.3 Da aquisição da propriedade pela Usucapião

A usucapião tem por fundamentos a segurança e a estabilidade da propriedade, posto que, atribui nova titularidade à coisa pelo decurso de tempo, suprindo a ausência de título ou quaisquer vícios que porventura existirem (BATISTA, 2008). O fundamento racional da usucapião é o

da certeza da propriedade. Se o proprietário ignora o bem, não o reclama durante certo tempo, é compreensível que não mereça a proteção jurídica que se inclina para o possuidor.

A usucapião, por sua importância no ordenamento jurídico e também na efetivação da função social da propriedade, será tratada em item autônomo a seguir.

2.4 DA USUCAPIÃO

A palavra *usucapio* ou, usucapião deriva de *capere* (tomar) e de *usus* (uso), ou seja, tomar pelo uso. Com efeito, a usucapião constitui, assim, forma originária de aquisição da propriedade, pois o adquirente torna seu o bem, passando a exercer o domínio sobre ele sem que de outra pessoa tenha havido transmissão (RIZZARDO, 2006). É a primeira forma de aquisição da propriedade imóvel tratada pelo Código Civil estando prevista em seus artigos 1.228 e seguintes.

A usucapião é o modo de aquisição da propriedade cujo direito decorre da posse suficientemente prolongada, sob determinadas condições e requisitos estabelecidos pela lei (VENOSA, 2007). Pode-se afirmar que a posse é o principal elemento da usucapião. Entretanto, a inércia do proprietário é apenas um dos fundamentos para aquisição da propriedade pela usucapião, e esta inércia exige uma conduta omissiva de quem pode optar por ser diligente, sendo, portanto, um elemento integrante da prescrição aquisitiva:

“A posse prolongada no tempo pelo usucapiente é o segundo elemento integrante da fundamentação prescricional. Alguém poderá qualificá-lo como único ou o fundamental. Pretendemos colocá-lo no mesmo nível da inércia do proprietário. A simples posse que se prolongue no tempo legalmente previsto jamais levará ao usucapião, se o proprietário não for inerte. Com efeito, exige-se posse sem oposição ou se tê-la, incontestadamente. Oposições e contestações à posse exercidas na forma indicada doutrinária e jurisprudencialmente, excluem-na da qualificativa de *ad usucapionem*³ e, por isso, não geral o domínio através de prescrição aquisitiva. Como se observa, à conduta comissiva do usucapiente deve

³ *Ad usucapionem*: para fins de usucapião.

se adicionar a conduta omissiva do proprietário, para se alcançar a aquisição por usucapião. Sem dúvida, portanto, que os dois elementos – ação de um e inércia de outro – devem se somar” (NASCIMENTO, 1992).

Não se podem considerar, entretanto, apenas esses dois elementos (omissão do proprietário e posse prolongada) suficientes para justificar a prescrição aquisitiva. É preciso que o uso ou forma de uso se dê em conformidade às necessidades sociais, não se admitindo o uso socialmente nocivo, que possa vir a causar dano a alguém. A respeito do assunto, leciona Nequete (1981):

“O que se deve dizer é que seu fundamento, ou a sua razão mais próxima com que atinge o seu fim último, que é o bem comum, não é prevenção das controvérsias indefinidas, mas antes, a utilidade que advém para o corpo social da circunstância de que alguém, o possuidor, durante o tempo requerido pela lei, tenha conferido à propriedade – com o seu cultivo, a sua morada, a sua simples conservação, ou o que mais seja – a função social que lhe compete e que a todos interessa, posto que a todos beneficia; e uma função, exatamente, que não lhe deu o proprietário, relegando-a ao abandono, ao esquecimento e à ruína”.

Rodrigues (2003b) ensina que através da usucapião, o permite-se que determinada situação de fato se transforme em uma situação de direito, ou seja, se o possuidor tem a posse mansa e pacífica sobre determinado bem, e exerce sobre a coisa os poderes inerentes ao domínio por certo lapso de tempo, há previsão legal que obtenha declaração judicial que irá conferir-lhe o domínio, depois da respectiva transcrição.

É preciso esclarecer, todavia, que o conceito dos termos prescrição e usucapião não são idênticos. Doutrinariamente, enquanto o primeiro tem como objetivo extinguir ações, o segundo objetiva a aquisição de direito real:

“A prescrição aquisitiva, a que faz gerar o domínio, resulta da posse qualificada que se prolonga no tempo, nas condições indicadas em lei. É, pois, posse qualificada mais tempo. A

constituição do direito de propriedade se dá com implemento de todos os requisitos e condições previstos legalmente” (NASCIMENTO, 1992).

A exigência do tempo como elemento distintivo do instituto da usucapião tem proporcionado certa confusão em função da exigência do tempo real, pois poder-se-ia caracterizar a usucapião como uma espécie de prescrição aquisitiva (VÍCOLA, 2007). Entretanto, da forma como vem sendo usada a ideia contida na palavra usucapião é a mesma que se insere na expressão prescrição aquisitiva, e, por tal razão, estas expressões são usualmente usadas como sinônimos.

Existem duas teorias que procuram fundamentar a usucapião: a subjetiva e a objetiva. A primeira teoria entende que a usucapião se dá em decorrência de uma opção do proprietário, que decidiu abandonar seu bem. Por levar em consideração o elemento volitivo para caracterizar a usucapião, é chamada de subjetiva. Segundo esta teoria, se o proprietário não usa o bem por certo lapso de tempo é porque tem a intenção de abandoná-lo. Entretanto, esta vontade do proprietário não pode ser presumida apenas em razão lapso temporal, portanto, trata-se de teoria equivocada.

A teoria objetiva, por sua vez, explica que a usucapião encontra fundamento em seu sentido social e axiológico, ou seja:

“Tem por fundamento a consolidação da propriedade, dando juridicidade a uma situação de fato: a posse unida ao tempo. A posse é o fato objetivo, e o tempo, a força que opera a transformação do fato em direito, o que nos demonstra a afinidade existente entre os fenômenos jurídicos e físicos. (...) O tempo não vale, de per si, para constituir um direito subjetivo, cujo nascimento depende, necessariamente, de um fato humano, pois, uma vez que todo direito subjetivo é, na terminologia de Goffredo Telles Jr., a autorização dada pela norma jurídica para fazer, ter ou exigir algo, claro está que precisa de uma determinação normativa. Em virtude da norma, o decurso de tempo, unido à ação humana, torna-se um fator de aquisição ou elemento de perda de um direito. De maneira que o direito de propriedade, subjetivo que é, dentro dos limites temporais fixados por lei, se desfaz, por parte do proprietário inerte, e se ganha, por

parte do usucapiente, pelo período de tempo estabelecido para seu exercício e sua conservação” (DINIZ, 2010).

O verdadeiro proprietário perde o domínio de sua propriedade contra sua vontade e não porque decidiu abandoná-lo, entretanto, não se trata de uma solução injusta, pois o próprio prejudicado concorre com sua desídia para a consumação do seu prejuízo. Isso se justifica pelo fato de que “o direito de propriedade é conferido ao homem para ser usado de acordo com o interesse social, e, evidentemente, não o usa dessa maneira quem deixa sua terra abandonada por longos anos” (RODRIGUES, 2003b). Sobre o assunto, a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, já afirmou:

“Não revela injusta a decisão, nem tampouco fere o direito à propriedade, pois a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, perdeu a força em declarar que a propriedade é como um "direito inviolável e sagrado". No início do século, a propriedade tinha um perfil individual. Atualmente, este perfil mudou. Hoje a propriedade é encarada com um perfil social, pois não interessa só ao proprietário, não tendo, por isso, caráter absoluto. O inciso XXIII do artigo 5º e o artigo 170 da Constituição Federal estabelecem que a propriedade atenderá a sua função social. Por isso que se diz que a propriedade é um direito individual, mas um interesse individual condicionado ao bem estar social. A Lei Nacional nº 10.257/01, denominada de "Estatuto da Cidade", revela o fim social da **propriedade urbana** em seu parágrafo único do artigo 1º. A desídia em relação à propriedade urbana traz sanção ao omissor em benefício de toda a sociedade” (Apelação Cível nº 2002.004676-0, 3ª Turma Cível do TJMS, Dourados, Rel. Des. Oswaldo Rodrigues de Melo. j. 17.12.2002, unânime).

A propriedade, mesmo sendo perpétua, só poderá conservar este caráter enquanto o proprietário manifestar sua intenção de manter seu domínio. Para isto, deve exercer permanentemente uma ação sobre o bem possuído:

“A sua inação perante a usurpação feita por outrem, durante 10, 20, 30 anos, constitui uma aparente e tácita renúncia ao seu direito. De outro lado, à sociedade interessa muito que as terras sejam cultivadas, que as coisas sejam habitadas, que os móveis sejam utilizados; mas um indivíduo que, durante largos anos, exerceu esses direitos numa coisa alheia, pelo seu dono deixado ao abandono, e também digno de proteção” (VENOSA, 2010).

De acordo com Batista (2008):

“O principal fim da Usucapião é a paz social, pois por mais pacífica que seja uma Posse ela não oferecerá ao possuidor a tranqüilidade que o domínio enseja. Por outro lado, uma vez matriculada na circunscrição imobiliária competente, poderá ser dada como garantia hipotecária para efeito de se obter financiamento agrário e outras vantagens, podendo incrementar a produção agrícola, com repercussão econômica”.

A usucapião, “decisivamente, contribui para a consolidação da propriedade, sendo assim poderoso estímulo para a paz social” (MONTEIRO, 2007). Portanto, pode-se afirmar que a usucapião tem por fundamentos a segurança e a estabilidade da propriedade, posto que atribui nova titularidade à coisa pelo decurso de tempo, suprindo a ausência de título ou quaisquer eventuais vícios.

O atual Código Civil assumiu novo panorama com relação à usucapião, seguindo a tendência já do já adotada pelo Estatuto da Cidade, trazendo novas espécies de usucapião, reduzindo os prazos para a aquisição da propriedade e afirmando que o seu exercício deve ter como referencial os direitos de terceira geração, como a preservação do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, entre outros.

2.4.1 Modalidades de Usucapião

Existem várias espécies de usucapião previstas no ordenamento jurídico brasileiro, tais como usucapião extraordinária, ordinária (ou justo título), usucapião especial rural (ou *pro labore*) e usucapião especial coletiva. Para a presente pesquisa, importa saber sobre a

usucapião especial urbana, de acordo com o objetivo geral do trabalho, entretanto, imperioso que se faça uma breve análise sobre cada uma delas.

2.4.1.1 Usucapião Extraordinária

A Usucapião Extraordinária tem como antecedentes históricos a *praescriptio longi temporis* (prescrição a longo tempo), a *longissimi temporis* (prescrição a longuíssimo tempo, que chegou a ser de quarenta anos) e a prescrição *imemorial* (posse de cujo começo não houvesse memória entre os vivos). Esta é a espécie de usucapião mais comum e conhecida (GONÇALVES, 2009). Tal modalidade já estava prevista na CF/88, em seu artigo 191, sendo o texto constitucional reproduzido literalmente pelo Código Civil de 2002, em seu artigo 1.238:

“**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”.

Para aquisição da propriedade pela usucapião extraordinária, “basta o ânimo de dono e a continuidade e tranquilidade da posse por quinze anos. O usucapiente não necessita de justo título nem de boa-fé, que sequer são presumidos: simplesmente não são requisitos exigidos. O título, se existir, será reforço da prova, nada mais” (GONÇALVES, 2009).

Portanto, são requisitos da usucapião extraordinária:

- “a) a posse mansa, pacífica, ininterrupta, exercida com animus domini⁴;
- b) decurso do prazo de quinze anos (...);
- c) presunção *juris et jure*⁵ de boa-fé e justo título (...). Há quem entenda que não há presunção, mas mera dispensa dos requisitos da boa-fé e justo título. (...) O usucapiente terá apenas que provar sua posse;

4 Citação latina que significa: intenção de ser dono.

5 Presunção que não admite prova em contrário.

d) sentença judicial declaratória da aquisição do domínio por usucapião, que constituirá o título que se deverá ser levado ao Registro Imobiliário, para assento” (DINIZ, 2008).

Nesta categoria, o prazo pode ser reduzido de 15 para 10 anos, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 1.238, CC, caso o possuidor tenha estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Nesta modalidade, considera-se o efetivo uso do bem de raiz possuído como moradia e fonte de produção (posse-trabalho) para fins de redução do prazo para usucapião (DINIZ, 2008).

Sendo assim, conclui-se que esta modalidade de usucapião independe de justo título ou boa fé, mas imprescindível que a posse seja exercida com intenção de ser dono de forma contínua, mansa e pacífica.

2.4.1.2 Usucapião Ordinária ou Justo Título

A usucapião Ordinária, ou Justo Título, como próprio nome diz, é aquela que confere o domínio do imóvel a quem, mediante justo título e boa fé, possuir o imóvel por dez anos com intenção de ser dono, de forma mansa, contínua e pacífica, nos termos do artigo 1.242, CC. Neste contexto, cumpre esclarecer que justo título configura estado de aparência, donde se conclui estar o sujeito gozando de boa posse. É, portanto, o título capaz de transferir o domínio, que por alguma razão não logrou êxito na aquisição da propriedade:

“Não é necessário que seja documento. Melhor que a lei dissesse título hábil. Título é a causa ou fundamento do Direito. Melhor entendimento é dado pela casuística na compreensão do justo título. Escrituras não registradas por óbices de fato, assim como formais de partilha, compromisso de compra e venda, cessão de direitos hereditários por instrumento particular, recibo de venda, procuração em causa própria, até simples autorização verbal para assumir a titularidade da coisa podem ser considerados justo título. Podem. Se o título apresentado é hábil para o usucapião, é questão a ser decidida no processo. Em regra, é justo título todo negócio jurídico que possa transferir a propriedade” (VENOSA, 2010).

Cumpra-se destacar que o prazo será reduzido de 10 para 5 anos se o usucapiente tiver adquirido o bem de raiz onerosamente, cujo registro foi cancelado, desde que o possuidor tenha nele sua morada ou nele tenha realizado investimentos de interesse social ou econômico (DINIZ, 2008).

São, portanto, pressupostos da Usucapião Ordinária:

- a) posse mansa, pacífica e ininterrupta, exercida com a intenção de dono;
- b) decurso do tempo de dez anos;
- c) excepcionalmente decurso do tempo de cinco;
- d) justo título;
- e) e boa-fé, demonstrada pela convicção do usucapiente de que possui o imóvel legitimamente;
- f) sentença judicial que declare a aquisição do domínio, que deverá ser levada a assento em Registro Imobiliário.

2.4.1.3 Usucapião pro labore⁶ ou Usucapião Especial Rural

Nesta modalidade de usucapião, o possuidor que, com seu trabalho ou de sua família, tornar produtiva uma área de terra em zona rural, constituindo nela sua morada, poderá adquirir-lhe a propriedade. Nestes termos, prevê o artigo 1.239, CC:

“**Art. 1.239.** Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade”.

A usucapião especial rural também conhecida por usucapião *pro labore*, ou posse/trabalho é conferida ao possuidor que com seu trabalho tornar produtiva área em zona rural, tendo nela a sua moradia, por cinco anos sem interrupção e sem oposição, e, que a área não seja pública e tenha até 50 hectares. Esta modalidade não se contenta com a simples posse, pois seu objetivo é fixar o homem no campo, demandando ocupação produtiva do imóvel, devendo neste morar e trabalhar o

⁶ *Pro labore* em latim significa pelo trabalho.

usucapiente. É a consagração do princípio ruralista de que deve ser dono da terra rural aquele que a frutificou e estabeleceu nela a sua morada e de sua família (GONÇALVES, 2009).

Além do mais, não se exige do possuidor justo título ou boa-fé. Entretanto, o ocupante não deve ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano, pois a finalidade deste instituto é justamente outorgar domínio a quem, não tendo propriedade, cultivou terra alheia abandonada, tornando-a produtiva com seu trabalho.

2.4.1.4 Usucapião especial urbana

A usucapião especial urbana, também denominada de usucapião *pro moradia* ou usucapião *pro misero* (pelo menos favorecido), tem por finalidade transformar, em propriedade, a posse daquele que não tiver qualquer outro imóvel, rural ou urbano, para fins de habitação, em evidente atendimento à função social da propriedade.

A usucapião especial de imóvel urbano, prevista no CC de 2002 em seu artigo 1.240, traz na sua concepção os mesmos objetivos traçados nitidamente pela norma constitucional, ou seja, “deve servir ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, ao bem-estar de seus habitantes e ao meio ambiente” (COCCARO FILHO, 2004).

“Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez”.

Esta modalidade de usucapião já era prevista pelo Estatuto da Cidade, nos termos a seguir:

“Art. 9º. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos,

ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1^o O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2^o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3^o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão”.

Os preceitos trazidos pelo Código Civil e pelo Estatuto da Cidade (que entrou em vigor poucos meses antes da vigência do aludido Diploma) são quase idênticos. Entretanto, enquanto o primeiro se refere à expressão área urbana, o Estatuto vai mais além, e se refere à área ou edificação urbana. Isso porque para esta modalidade de usucapião, não é possível a aquisição apenas da área, pois seu objetivo é justamente o de fixar a moradia (RIBEIRO, 2003 *apud* GONÇALVES, 2009).

Diniz (2008) explica que o solo urbano não deve ficar sem aproveitamento adequado, por esta razão, reconhece-se, ao homem ou mulher, independentemente do estado civil, que o utilizar por cinco anos, sem oposição, destinando-o para sua moradia ou de sua família. Assim, além dos pressupostos comuns, deverão ser observados os seguintes requisitos:

- a) o imóvel deve estar situado na área urbana, sendo necessário levar em consideração o perímetro urbano;
- b) o imóvel tem que ter área de até duzentos e cinquenta metros quadrados;
- c) o possuidor, durante o período de cinco anos, não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Como também não poderá ter imóvel, qualquer pessoa que dependa economicamente do possuidor, sendo este o entendimento do Supremo Tribunal Federal;
- d) o imóvel deverá ser destinado à moradia;
- e) o possuidor deverá comprovar a posse do bem pelo período de cinco anos.

Não se avalia nessa modalidade de usucapião se o possuidor age de boa-fé (presunção *juris et de jure*) ou a existência do justo título, mas apenas se os requisitos citados estão presentes no caso concreto. Entretanto, “tal espécie não se aplica à posse de terreno urbano sem construção, pois é requisito a sua utilização para moradia do possuidor ou de sua família” (GONÇALVES, 2009).

Na lição de Ceneviva (2008):

“As condições autorizadoras do usucapião especial são verificadas em juízo. Consistem na posse pelo autor, como sua, de área ou edificação urbana de até 250 m², pelo prazo mínimo de cinco anos, ininterruptos. A utilização é requerida para sua moradia ou de sua família, conforme também se refere, com alguma repetição, no comentário do artigo 226 – CF/88. Satisfeitos tais requisitos, a sentença afirmará a aquisição do domínio contanto que, como derradeira condição limitativa, não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 9º). O título judicial de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. O delegado deve acolher o título e o levar a registro, salvo se, por exemplo, constar de seus assentamentos propriedade do autor antes de distribuir a inicial de usucapião, que este tenha omitido ao submeter a sua pretensão ao juízo competente. Isto é: pode recusar o registro apenas diante de elemento registrário indubitoso, evidente por si mesmo”.

Entretanto, no que diz respeito a prova negativa de qualquer outra propriedade urbana ou rural, extrai-se de acórdão prolatado pelo Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“No que concerne à comprovação da inexistência de qualquer outra **propriedade urbana** ou rural, é consabido que a prova negativa é deveras difícil de ser demonstrada, além do que seria praticamente impossível ao prescribente demonstrar que não é proprietário de nenhum imóvel no País inteiro Por tais motivos, basta a simples afirmação de tal condição”. (...) (TJ/SC. Apelação Cível nº. 2010.082994-4, de Balneário

Camboriú, Relator: Des. Fernando Carioni, j: 28/03/2011).

Vale lembrar, por oportuno, que a propriedade tem uma função social a exercer e esta somente será atingida quando o posseiro estiver no amplo gozo dos direitos de propriedade - direito de usar, gozar, fruir e dispor. Como a usucapião especial urbana visa regularizar uma situação de fato, concedendo o direito de propriedade àquele que efetivamente ocupou o imóvel, por no mínimo cinco, com evidente intenção de ser dono, garante-lhe o direito à moradia, atendendo aos preceitos constitucionais.

2.4.1.5 Usucapião especial coletiva

A usucapião especial coletiva é inovação trazida pelo Estatuto da Cidade, e foi criada para ser mais um meio de dar-se à propriedade urbana o uso adequado, de modo a cumprir sua função social. Sendo assim, estabelece o artigo 10 da lei em comento:

“Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural”.

Nesses casos, a usucapião será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório competente, sendo que na própria sentença o juiz deverá arbitrar igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, a não ser que haja acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas entre eles.

“No Brasil, cerca de 40% das famílias urbanas não tem a propriedade ou qualquer documento legal de reconhecimento da posse dos terrenos onde moram. Esta situação é fruto de uma urbanização acelerada, desordenada e injusta, onde os pobres não tiveram reconhecido seu

direito à moradia e ocuparam, na prática, seu espaço na cidade, construindo suas casas nos terrenos vazios ou edifícios abandonados. (...) De fato, nas favelas, muitas vezes é inviável identificar e separar o terreno em lotes, o que impossibilitaria tecnicamente a propositura de ações individuais. A usucapião coletiva exige apenas que seja demarcado o perímetro externo do conjunto da ocupação, possibilitando o reconhecimento do direito de propriedade do conjunto de moradores que vivem nesse núcleo urbano” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

Sendo assim, restará constituído condomínio especial, indivisível, não passível de extinção, salvo deliberação favorável por dois terços, no mínimo, dos condôminos, se houver urbanização posterior à constituição do condomínio. Qualquer deliberação relativa à administração do condomínio será tomada pela maioria dos condôminos presentes, e obrigará a todos, mesmo os discordantes ou aqueles que se fizerem ausentes na assembleia de tomada de decisão.

2.4.2 A Usucapião e o Registro de Imóveis

A usucapião, como explicado no item 2.4 é um dos modos de aquisição da propriedade. Entretanto, para que tenha efeito, quando a ação de usucapião for julgada procedente, uma vez transitada em julgado⁷, deverá ser expedido o mandado destinado ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, para que seja aberta a matrícula do imóvel e nela registrada a sentença de usucapião.

Entende-se por registro de imóveis como sendo a “aparelhagem criada por lei para fixar a situação da propriedade imobiliária e acompanhar-lhe as subseqüentes mutações, inclusive constituição de ônus reais” (MONTEIRO, 2007.)

Nascimento (1992) enfatiza que proferida a sentença declarando o domínio do autor, constituirá ela o título hábil para a transcrição, oponível *erga omnes* (contra todos). Para tanto, a sentença deve conter os elementos necessários para se operar a transcrição no Registro de Imóveis. Os requisitos para transcrição da sentença no RI, encontram-se

⁷ Transitar em julgado, no Direito, significa que não há mais possibilidade de se recorrer à instância superior da decisão judicial.

indicados no artigo 176, II, 3 e 4, da Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973.

“O título judicial hábil a determinar e permitir o registro da sentença declaratória do domínio por usucapião é o mandado, pelo que, este deverá ser formalmente perfeito, ou seja, deve conter completa qualificação do usucapiente: estado civil, número da cédula de identidade, do número da inscrição no cadastro de contribuintes do ministério da Fazenda, profissão e o regime de bens do casamento e, em sendo diverso do legal, conforme o tempo de sua celebração, a indicação do pacto antenupcial e seu registro” (CENEVIVA, 2008).

O imóvel, por sua vez, deve estar perfeitamente descrito e caracterizado, em suas medidas perimetrais, características, confrontações a área e localização. Devem acompanhar, também, a descrição do imóvel o número do cadastro na Prefeitura Municipal se urbano ou o Certificado do Cadastro rural, quando rural. Sendo assim, a adoção de um cadastro com critérios multifinalitários, facilitaria o processo de registro imobiliário das sentenças de usucapião, fazendo-se cumprir com efetividade a função social da propriedade, pois o tempo e limites da posse estariam devidamente registradas junto ao CTM.

Traz-se aqui um exemplo interessante a respeito do registro da sentença de usucapião no Registro de Imóveis competente. Na comarca de Goiânia/GO foi protocolada uma ação de usucapião em 13 de abril de 1999 sob o número 99.0091.7090, requerendo a aquisição da propriedade em favor da usucapiente de metade do lote de terras de nº 4/13, da Quadra 35, Rua 251, no Setor Leste Universitário, na comarca de Goiânia/GO, com área de 599,50 m², sendo pela rua 251-13,00 m de frente; pela linha do fundo, 18,00 m; pela linha que divide com a rua 227-A, 34,00 m; e pela linha que divide com o lote 11, 29,00 m.

Por se tratar de metade do lote de terras nº 4/13, acabaram sendo juntadas ao processo duas certidões emitidas pelo Registro de Imóveis da 4ª circunscrição da comarca de Goiânia/GO, ambas contendo as mesmas referências acima transcritas. Em uma das certidões, contudo, metade imóvel fora registrado sob matrícula nº 10.797, livro 3D, fls. 150 em nome de uma pessoa, e a outra metade, fora registrada no livro 3A, fls. 176 sob o nº 4.853, pertencente a proprietário distinto.

Foram citados, então, tanto o proprietário da metade registrada no Livro 3D, fls. 150, quanto o proprietário constante do registro do livro 3A, fls. 176 para que se manifestassem sobre o pedido de usucapião. Entretanto, nenhum deles foi encontrado no decorrer do processo e, sendo citados por edital, deixaram transcorrer o prazo legal para oferecimento da defesa competente. Sendo assim, respeitando-se a norma processual, foram nomeados curadores especiais, que os representaram judicialmente.

Conferidos os ditames legais, em 03 de dezembro 2009 foi realizada audiência de instrução e julgamento para oitiva das testemunhas, que comprovaram a posse da autora por tempo superior a 30 anos, ocasião em que foi prolatada a sentença em favor da usucapiente. Em 22 de fevereiro de 2010 foi expedido competente mandado de averbação, nos seguintes termos:

“Proceder a averbação do imóvel constante da metade do lote de terras 4/13, da quadra 35, rua 251, setor leste universitário, nesta capital **matrícula nº 10.797, livro 3D, fls. 150**”.

Entretanto, a usucapiente não conseguiu efetivar a transcrição do imóvel, pois, de acordo com o Registro de Imóveis da 4ª circunscrição da comarca de Goiânia/GO o mandando continha erro quanto à descrição do imóvel de usucapião. A usucapiente teve que recorrer novamente ao judiciário requerendo a retificação do mandado para fazer-se constar:

“Proceder a averbação do imóvel constante da metade do lote de terras 4/13, da quadra 35, rua 251, setor leste universitário, nesta capital **transcrição nº 4.853, livro 3A, fls. 176**”.

O pedido de retificação do mandado foi deferido pela autoridade judiciária, sendo este emitido novamente em 19 de abril de 2011, ou seja, uma ação de usucapião, que por si só já tem seus trâmites legais demorados, aliados ao volume de processos que tramitam nas varas judiciais, foi somente resolvido definitivamente um ano e meio após a prolação da sentença favorável à usucapiente.

Conforme será visto no item 2.7, o CTM é um sistema de informação territorial baseado em parcelas. De acordo o artigo 2º das Diretrizes Nacionais para o CTM entende-se por parcela cadastral a

menor unidade do cadastro, e a cada uma delas deverá ser atribuído um código único e estável.

Ao desmembrar uma parcela em duas, ambas deverão receber novos identificadores, e, em um CTM bem estruturado (Figura 1), no ato do desmembramento, a parcela 100 será desativada. Ela continua registrada, mas com a anotação da desativação e com a referência às parcelas 101 e 102 criadas. A qualquer futura consulta sobre a parcela 100 deverá ser informado o seu desmembramento entre as parcelas 101 e 102 (PHILIPS, 2010).

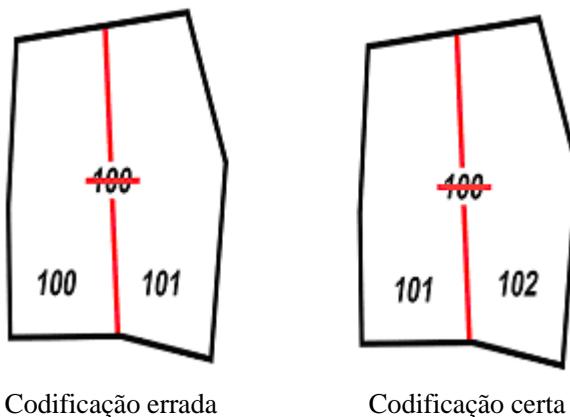


Figura 1 - Codificação em caso de desmembramentos

Fonte: Philips (2010).

Por outro lado, cumpre destacar, que de acordo com o artigo 10 das Diretrizes para o CTM (Portaria Ministerial nº 511) “o levantamento cadastral para a identificação geométrica das parcelas territoriais deve ser referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB)”.

“Os levantamentos cadastrais têm como objetivo determinar os limites das parcelas territoriais, sejam elas públicas ou privadas, com uma precisão adequada. Essa determinação compreende a definição, a identificação, a demarcação, a medição e a representação dos limites de uma nova parcela territorial ou de uma parcela que tenha sofrido alterações. Para que o cadastro territorial cumpra sua função

multifinalitária, é necessário que a determinação desses limites seja realizada com base num sistema de referência único. Apenas assim é possível integrar levantamentos realizados por diversos setores da prefeitura e de outras instituições. No Brasil, o sistema de referência geodésico oficial é o Sistema Geodésico Brasileiro – SGB” (CARNEIRO, 2010).

É válido ressaltar que, a sentença declaratória de usucapião pode importar na alteração da própria matrícula do imóvel, não se limitando a um registro a mais no mesmo cadastro imobiliário. Trata-se, como já foi dito, de aquisição originária da propriedade, e, por esta razão, não se transmitem os vícios porventura existentes.

2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O direito de propriedade, ao longo da história, passou por grandes transformações. Hodiernamente, conforme afirmado no item anterior, o direito de propriedade deve estar voltado ao bem da coletividade em geral, não servindo apenas para satisfazer aos interesses do proprietário.

“A função social da propriedade surge no século XX como uma nova tentativa de estabelecer critérios para a distribuição e manutenção da terra (que inquestionavelmente se insere dentre os bens essenciais para a satisfação de necessidades fundamentais do ser humano. (...) Em novembro de 1964 (pouco tempo após o Golpe Militar) o Presidente Castello Branco sanciona a Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, chamada de ‘Estatuto da Terra’. É nessa Lei que, pela primeira vez utiliza-se a expressão função social atrelada à propriedade da terra, não apenas como limitação a um direito, mas também como garantia de acesso à terra” (LEONARDO, 2004).

A questão da propriedade imóvel, a moradia e o uso adequado da terra passaram a ter grande importância a partir do século XX, questão esta “agravada neste início de século XXI pelo crescimento populacional e empobrecimento geral das nações. Este novo século terá, sem dúvida, como desafio, situar devidamente a utilização social da propriedade” (VENOSA, 2007).

Aos poucos o direito brasileiro foi agregando a função social da propriedade em seus textos normativos. Considera-se a Constituição de 1934 como um marco histórico quanto à alteração legal de propriedade. Seu artigo 113, por exemplo, determinava que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo e deveria seguir o procedimento previsto em lei (LEONARDO, 2004). A teoria da função social da propriedade alterou o próprio conceito de propriedade ao agregar-lhe noção de que deve ser utilizada de modo a satisfazer as necessidades do homem e da sociedade (CAMARGOS, 2001).

“A alocação da propriedade dentre os direitos e garantias fundamentais – bem como dentre os princípios da ordem econômica –, colore este instituto com um *status* diverso do individualismo próprio ao direito subjetivo absoluto preconizado no século XVIII e XIX” (LEONARDO, 2004).

O exercício dos direitos sobre a propriedade deve coadunar-se com sua função social. Portanto, o proprietário pode ser obrigado a exercer seu direito de forma limitada, de acordo com as restrições civis, penais ou administrativas que porventura venham a recair sobre o bem (LISBOA, 2002). Não se deve falar, contudo, em função social como sinônimo de limites para a atuação do proprietário sobre o seu bem, pois neste caso estar-se-ia admitindo que a noção de função social da propriedade teria um cunho meramente negativo. Ao contrário, o exercício da função social deve ser entendido como norma imperativa de ação do proprietário que deve fazer e cumprir algo em relação a sua propriedade (MATOS, 2003).

“As limitações estão atreladas a obrigações de fazer ou não fazer e tais atos são condicionantes para o exercício do direito. Já a função social se constitui em um dever imposto ao proprietário, dever que objetiva a manutenção da proteção do seu direito. A função social da propriedade diferencia-se das limitações, bem como ultrapassa seu conceito, na medida em que determina que para a propriedade seja designado destino certo, com o objetivo de possibilitar a existência digna e promover a justiça social. Sem sombra de dúvida que o princípio da função social traz a possibilidade de impor ao proprietário uma

obrigação de fazer, um dever positivo que condicione o uso da propriedade a uma finalidade social. Portanto, incide com intensidade na estrutura do direito de propriedade” (PIRES, 2005).

Oliveira e Flores Filho (2008) explicam que a função social não é um elemento externo à propriedade, e sim resposta à pergunta: para que serve a propriedade? Por esta razão a função social não pode significar uma simples restrição aos interesses do indivíduo, devendo, portanto, identificar o exato motivo pelo qual esses interesses são protegidos.

A função social da propriedade deve ter como objetivo otimizar o uso da propriedade, evitando-se que esta seja utilizada em detrimento do progresso e da satisfação da comunidade (BULOS, 2009). A noção de função, neste caso, pode ser traduzida em um poder, mais especificamente, no poder de dar à propriedade uma destinação economicamente útil.

“O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus: o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica” (CHALHUB, 2000).

A função social pode ter significado oposto ao exercício egoístico do direito de propriedade, pois as ações do proprietário se refletem na coletividade em que se vive. Por isso, deve haver respeito não só a vizinhança, mas respeito a todos:

“Hoje, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, sendo essencial à qualidade de vida. Todos esses valores que atingem as gerações atuais e futuras devem, necessariamente, compor o exercício do direito de propriedade, inclusive valores históricos e artísticos. A função social da propriedade se preenche de ações desenvolvidas com base nestes valores sociais. A função social se realiza pelos

limites que existem no exercício do direito de propriedade. Tal exercício deve estar em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais. Além do mais, o exercício deve ser regular, a fim de serem preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando-se, outrossim, qualquer degradação poluente do ar e das águas” (NASCIMENTO, 2003).

Tepedino (1999) *apud* Chalhub (2000) elucida que a função social “é inerente à propriedade, na medida em que esta contempla, ao mesmo passo, um conjunto de faculdades e um conjunto de deveres positivos e negativos”.

“Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições no uso e gozo dos próprios bens. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um dever, mais especificamente, no dever de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo” (COMPARATO, 1990).

A função social da propriedade pode ser sintetizada pela realização do bem comum, entendido como o bem da comunidade, ou seja:

“O Estado ao ter como seu objetivo precípua o bem comum, jamais deverá sacrificar nenhum dos direitos considerados fundamentais do ser humano. (...) o direito à coisa se manifesta concretamente no poder de usá-la e usufruí-la. O dever que importa ou comporta a obrigação que se tem com os demais sujeitos se traduz na necessidade de cuidá-la a fim de que não perca sua capacidade produtiva e que produza frutos em benefício do titular e, indiretamente, para satisfação das necessidades dos demais sujeitos da comunidade” (CHAGAS, 2003).

Conforme afirmado no item anterior, a propriedade deve ser entendida a partir de suas origens históricas, e, como resultado dessa evolução, restou conduzida ao centro do sistema econômico vigente:

“Ocorre que na atualidade não é mais possível considerá-la a partir do absoluto de suas implicações, pois dentro de sua estrutura operou-se uma modificação fundamental. Contudo, tal modificação não subverte sua condição legitimadora do sistema econômico-jurídico. Ao contrário, o aparecimento e importância do princípio da função social são uma necessidade para a manutenção do próprio sistema. A função social passa a integrar a estrutura do direito à propriedade a fim de atender a interesses coletivos e econômicos de uma sociedade que não admite ociosidade, que não permite que seus elementos basilares sejam legados a uma inércia não lucrativa, e que impõe uma função social a todos esses elementos” (PEREIRA, 2004).

Diniz (2008) refere-se à função econômico-social da propriedade, a qual deve impor certa limitação ao direito de propriedade com intuito de coibir e impedir que este direito seja exercido de forma prejudicial ao bem estar social:

“Com isso se possibilita o desempenho da função econômico-social da propriedade, preconizada constitucionalmente, criando condições para que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo ao desenvolvimento econômico e aos reclamos de justiça social. O direito de propriedade deve, ao ser exercido, conjugar os interesses do proprietário, da sociedade e do Estado, afastando o individualismo e o uso abusivo do domínio. Dever-se-á, então, preservar observando-se normas especiais, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artístico e evitar quaisquer tipos de poluição. A propriedade está impregnada de socialidade e limitada pelo interesse público. O atendimento ao princípio da função social da propriedade requer não só que seu uso seja efetivamente compatível com a destinação

socioeconômica do bem, p. ex.; se este for imóvel rural, nele dever-se-á exercer atividade agrícola, pecuária, agropecuária, agroindustrial ou extrativa, mas também que sua utilização respeite o meio ambiente, as relações de trabalho, o bem-estar social e a utilidade da exploração. Deverá haver, portanto, uso efetivo e socialmente adequado da coisa” (DINIZ, 2008).

O parágrafo primeiro do artigo 1.228 do CC determina que o direito de propriedade seja exercido de acordo com as suas finalidades econômicas e sociais, preservando-se, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, além do dever de se evitar a poluição do ar e das águas.

A preservação do meio ambiente passa a ter ligação muito estreita com o direito de propriedade, além de levar em consideração sua função social e econômica, o que vem justificar a função social erigida à categoria constitucional, conforme inciso XXIII do artigo 5º da CF/88 (RODRIGUES, 2003a).

2.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Antes de discorrer-se sobre o tema proposto neste item, é preciso que seja definido o conceito de propriedade urbana. Entretanto, não há uma definição legal que estabeleça critérios de localização e densidade demográfica para, ao lado da quantidade da população determinar se um imóvel é urbano ou rural. Portanto, cabe a cada município estabelecer seus limites e contornos e definir os limites entre as zonas rural e urbana, por meio da Lei do Perímetro Urbano (VÍCOLA, 2007).

Sobre o assunto, Meirelles, Prendes e Reis (2003) explicam que delimitação da zona urbana ou perímetro urbano deve ser feita por lei municipal, tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários. No primeiro caso a competência é privativa do Município, cabendo à lei urbanística estabelecer os requisitos que darão à área condição urbana ou urbanizável. Atendidos esses requisitos, a lei especial delimitará o perímetro urbano, as áreas de expansão urbana e os núcleos em urbanização. No segundo caso (efeitos tributários) a lei definidora da zona urbana deverá atender aos requisitos do Código Tributário Nacional (CTN), estabelecidos para fins meramente fiscais.

A própria Constituição de 1988 que assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, orientação esta reforçada pelo Estatuto da Cidade:

“O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. Com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, o planejamento e a gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foi remetida para a esfera municipal” (MARICATO, 2010).

Por exemplo, a Lei nº 11.977/09 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, prevê em seu texto normativo:

“Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
 - b) esgotamento sanitário;
 - c) abastecimento de água potável;
 - d) distribuição de energia elétrica; ou
 - e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;
- (...)”

O conceito de propriedade urbana está ligado ao conceito de cidade, e, portanto, com a vida na urbe. De acordo com Silva (1995):

“Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político – administrativo, econômico não – agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal”.

Apesar de não haver uma definição concreta do significado de propriedade urbana na legislação brasileira, as estatísticas mostram que o país é muito mais urbano do que rural, demonstrado pelo último Censo onde 84% dos habitantes do país já estavam morando em áreas urbanas contra 16% em áreas rurais (IBGE, 2010).

“É certo dizer que no decorrer dos tempos, a vida nas cidades intensificou-se e foi surgindo um conglomerado de indústrias e comércio. Atualmente, as cidades cresceram e na maioria dos casos agigantaram-se, os avanços tecnológicos propiciaram uma série de atividades econômicas e, conseqüentemente, há uma grande concentração de pessoas que vivem nela. Aliada àquela realidade, temos o fato de que nos países subdesenvolvidos, as dificuldades de se viver no campo acarreta o êxodo rural, trazendo mais pessoas para a cidade” (PIRES, 2005).

Por esta razão, que a propriedade urbana tem ganhado mais atenção com a promulgação de novas leis que tratam do assunto. Entretanto, esta atenção é ainda insuficiente para solucionar os problemas que se avolumam diariamente nas cidades brasileiras (VÍCOLA, 2007).

Há preocupação para que a propriedade urbana cumpra sua função social, cujo objetivo é, também, facilitar o acesso à habitação, evitando-se que existam terrenos e edificações subutilizadas em áreas com boa infraestrutura (SABOYA, 2007).

“A preocupação com a moradia veio gizada na Constituição Federal, na medida em que estabeleceu o usucapião urbano – artigo 183- e rural, artigo 191, bem como posteriormente, com a emenda 26, foi elencada objetivamente no caput

do artigo 6º da Constituição Federal como direito social. Assim, a cidade estará cumprindo sua função social quando garantir a possibilidade de moradia digna a seus habitantes, impedindo que a utilização do solo urbano se transforme em forma de segregação e exclusão social” (PIRES, 2005).

O artigo 182 da CF/88 determina que o desenvolvimento urbano pleno deve ser executado pelo Poder Público municipal tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e garantir o bem estar de seus habitantes.

“É na propriedade urbana que a função social mais se mostra, uma vez que constitui um equilíbrio entre os interesses público e privado, onde o interesse individual fica subordinado ao interesse coletivo de disciplina urbanística. O município, por sua vez, após a edição do texto constitucional, onde recebe de forma inédita, o status de ente federativo, aliado a um robustecimento de sua autonomia administrativa está apto a desempenhar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes com a execução de sua política de desenvolvimento urbano, conforme determina o artigo 182 da CF” (REIS, 2002).

Sobre o artigo 182 da CF/88, explicam Barros, Carvalho e Montandon (2010):

“O Estatuto da Cidade é a lei federal brasileira que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O artigo 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social. Esse mesmo artigo, em seu parágrafo 4º, dispõe ainda sobre importantes instrumentos para concretização da

função social da propriedade: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação sanção”.

De acordo com o § único do artigo 1º da Lei 10.257/01, cabe ao Estatuto da Cidade estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Nesta mesma esteira, repetindo a norma constitucional preconizada no artigo 182, prevê o artigo 2º da lei mencionada que cabe à política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dispondo, para tanto, de diversas diretrizes, voltadas a garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010). Já no parágrafo 2º do artigo 182 da CF/88, resta clara a determinação de que a propriedade urbana cumpre a sua função social, quando atende às exigências do Plano Diretor, estabelecendo-se, a partir desta norma, um novo instrumental para efetivação desta função.

O Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes (parágrafo 1º do artigo 182 da CF/88). Cabe, portanto, ao Plano Diretor estabelecer as condições para que a propriedade urbana possa atender aos interesses coletivos, garantindo que estes estejam acima dos interesses individuais (SABOYA, 2007). Entretanto, isso não significa que nas cidades onde não seja obrigatório o Plano Diretor, a propriedade não deva obedecer à sua função social (TORRES, 2008).

Os planos diretores têm sido alvo de diversas definições e conceituações, e suas características têm variado de município para município. Segundo a definição adotada pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser um instrumento que orienta todas as ações concretas de intervenção sobre o território, independentemente do fato dessas ações serem levadas a cabo pelos indivíduos, pelas empresas, pelo setor público ou por qualquer outro tipo de agente.

“Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto

possível, na direção desses objetivos” (SABOYA, 2007).

As principais funções do Plano Diretor como instrumento organizador do crescimento e do funcionamento da cidade visam:

- “propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis;
- garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social;
- garantir que a propriedade urbana e rural sirva aos objetivos anteriores;
- fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade.

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata e também em médio prazo, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade” (PEREIRA, 2009).

De acordo com Mattos et al. (2002):

“O Plano Diretor Municipal é o produto final de uma elaborada cadeia normativa, em que todos os aspectos do uso do solo serão considerados, desde os de segurança nacional até os de mera conveniência da população de bairros, avenidas e ruas. Deve se orientar pelo Estatuto da Cidade, que apresenta como conteúdo um complexo de normas legais, abrangendo o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados para um determinado período, para a vida municipal. Sendo um processo longo para aprovação, uma vez lei, obriga o município e os órgãos públicos federais, estaduais e metropolitanos à sua observância, assim como os particulares”.

O inciso VII do artigo 2º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) estabelece como uma das diretrizes de política urbana, a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista

o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência, portanto, o Plano Diretor deve abranger tanto a área urbana quanto a área rural do município administrado.

De acordo com Casarin, Oliveira e Loch (2006), o Plano Diretor poderá ser considerado confiável, quando fundamentar-se em uma base de dados temporal e segura a respeito dos limites territoriais que compõem o município. Enquanto esta base de dados for deficiente, o Plano Diretor não estará cumprindo o Estatuto da Cidade na sua plenitude, restando evidente a necessidade de um CTM.

Pereira (2009), analisando a vulnerabilidade dos Planos Diretores Brasileiros elaborados sem e com a utilização de um CTM, aponta as fragilidades encontradas quando estes foram planejados sem o auxílio do CTM:

“1. Os objetivos do Plano Diretor não possuíam definições claras:

fruto da não existência de parâmetros para a elaboração do Plano Diretor, da concentração de informações em determinadas secretária, da não existência de mapeamentos fundamentados em informações concretas e confiáveis que demonstram a real situação em que o município se encontra, fruto da necessidade de contratação de assessoria de empresas quem detém as informações sobre o município, etc.

2. Produtos cartográficos não eram condizentes com a realidade local: fruto da não existência de um banco de dados completo e atualizado sobre o município. O Plano Diretor acaba sendo elaborado, discutido e implementado em cima de “falsas informações” e conseqüentemente “falsas análises”;

3. Planos Diretores elaborados sem a existência de produtos cartográficos que ilustram temáticas relacionadas com a infraestrutura, a economia, os recursos naturais, sociais e a qualidade de vida. Com a falta de dados sobre o município, a grande parte dos Planos Diretores são elaborados exclusivamente baseados em mapas urbanos.

4. Participação popular: esse é um item de suma importância, pois é a população envolvida que terá conhecimento para fiscalizar as ações do poder público. Se as leis aprovadas não forem

fiscalizadas e geridas pela sociedade civil organizada, pode-se fazer com que a implementação do proposto e estabelecido nunca saia como o ideal planejado. Em quase todos os casos a participação popular não acontece, pois a equipe que está elaborando os Planos Diretores não está munida de informações que a população necessita e não consegue de forma clara apresentar seus objetivos. O CTM é a ferramenta essencial para que isso ocorra.

5. Alterações na lei: as alterações realizadas na lei (principalmente na etapa de aprovação da mesma) devem obrigatoriamente, visar o interesse público buscando a integração dos habitantes com as propostas e a contribuição consciente destes na aplicação dos planos, mas isso só vai acontecer se houver participação da comunidade em todo o processo” (PEREIRA, 2009).

A Prefeitura Municipal de Paranaguá/PR, por exemplo, em seu Plano Diretor editado pela Lei Complementar nº 60, de 23 de agosto de 2007, recomenda que o Poder Executivo implante um Sistema de Informações, que possibilite o monitoramento e a avaliação de dados sobre o Município, devendo estar vinculado à estrutura do Órgão de Planejamento. A Lei Complementar nº 60/07, editada pela Prefeitura de Paranaguá/PR, dispõe o seguinte:

“**Art. 125** - O Sistema Único de Informações tem como objetivo:

I - produzir e sistematizar informações públicas, evitando a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos;

II - controlar e monitorar o uso e ocupação do solo municipal;

III - alimentar e facilitar a integração de sistemas e mecanismos setoriais (viário e transporte, tributário, preservação e recuperação ambiental, bens socioambientais e outros), garantindo o registro das informações produzidas;

IV - difundir as informações públicas”.

“**Art. 126** - O Sistema Único de Informações deverá conter necessariamente:

- I - delimitação precisa das zonas urbanas ou unidades territoriais de planejamento;
- II - informações geoambientais;
- III - cadastros que contenham a relação de equipamentos urbanos públicos, equipamentos sociais, cadastro imobiliário, áreas vazias, sistema viário, rede de transporte público, arruamento, infra-estrutura de água, esgoto, energia elétrica, telefonia, estabelecimentos industriais, de comércio, de serviços, áreas verdes e configuração da área rural;
- IV - legislação urbanística, em especial as Leis de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo Urbano e Código de Obras e Edificações;
- V - informações sócio-econômicas, em especial demografia, emprego e renda”.

“**Art. 127** - Os agentes públicos e privados ficam obrigados a fornecer à Prefeitura todos os dados e informações que forem considerados necessários ao Sistema Único de Informações, obedecendo aos prazos, condições e penalidades fixados pelo Poder Executivo Municipal.

Parágrafo Único - Para efeito do disposto neste artigo, incluem-se, também, as pessoas jurídicas federais e estaduais, inclusive empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista, fundações, empresas privadas, concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de serviços públicos, sob regime privado ou não”.

Já se afirmou no item 2.3.1, que o sistema registral vigente no país não pode ser considerado confiável para fins de mapeamento da situação fundiária dos municípios, tampouco para embasar o Plano Diretor. Primeiro porque, de acordo com o levantamento feito pelo IBGE (2004), dos 5.560 municípios brasileiros, 5.206 possuíam cadastro imobiliário. Por outro lado, a realidade no país, neste contexto, é bem diferente da prevista na lei atual, já que o registro do imóvel não é regra geral. Existem muitos imóveis que são transferidos, várias vezes, por contratos mais ou menos elaborados, sem que o registro no órgão competente ocorra.

Se o RI possui cadastros apenas dos bens cujos títulos de propriedade foram devidamente registrados, como pode dar

embasamento ao conhecimento pleno das parcelas que compõe o território?

Pode ser citado como exemplo o processo de usucapião nº 090.05.009.553-6 que foi julgado perante a Vara Cível e da Família do Fórum Distrital do Norte da Ilha, comarca de Florianópolis/SC. Neste caso específico, um terreno de 6.000 m² permanecia registrado no 2º Ofício do Registro de Imóveis da comarca de Florianópolis/SC, sob matrícula nº 11.763. Entretanto, o imóvel em questão fora, há muito, deixado como herança, sendo, ao longo dos anos, informalmente repartido entre os sucessores do falecido, que, desde sua morte, vendem ou doam partes da área total, sem qualquer documento de transferência, ou mesmo, sua correta divisão em unidades.

Percebe-se, no caso trazido a exemplo que a situação jurídica do imóvel não mais condiz com a realidade territorial. O imóvel conforme registrado pelo Cartório de Imóveis, com área total de 6.000 m², já deixou de ser um só, e as diversas famílias que ali se estabeleceram, detém o direito de posse das parcelas que ocupam informalmente. Este fato, entretanto, não impediu o fornecimento de serviços pelas companhias de energia elétrica, de abastecimento de água e de telefonia fixa. Além disso, a própria Prefeitura de Florianópolis/SC preocupou-se em emitir os respectivos carnês de cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para cada residência ali edificada.

A utilização do CTM, quando do processo de elaboração, implementação e monitoramento dos Planos Diretores, inova ao romper com a lógica tradicional adotada na elaboração de cadastros municipais:

“Ele é um meio lógico e padronizado de relacionar bases de dados alfanuméricos e de bases cartográficas pertencentes a diferentes instituições. A transparência proporcionada ao contribuinte quanto ao método adotado no cadastramento dos imóveis, quanto às regras que disciplinam a apuração dos tributos municipais e quanto ao financiamento da cidade representando um modelo de gestão voltada para a cidadania. Justifica-se a implantação de um CTM, a partir do momento em que um simples recadastramento não resolve os problemas ocasionados pela falta de informação” (PEREIRA, 2009).

Como bem ressalta Junqueira (2010):

“Há uma grande dificuldade em se conseguir uma base de dados geometricamente adequada, confiável, completa e atualizada. Os diversos órgãos da administração – tais como companhias de saneamento, de energia elétrica, sistema tributário, setores de planejamento urbano, prefeituras – frequentemente atuam no mesmo local. Todavia, em muitos casos, cada órgão possui a sua própria base cadastral. Esse fato leva a inconsistências quando se cruzam os dados, devido às diferenças geométricas causadas pelas distintas referências, instrumentos de medição, grau de atualização e objetos de interesse utilizados”.

O mapeamento da situação fundiária do município é imprescindível para atender às exigências do Estatuto da Cidade:

“O mapeamento da situação fundiária é importante para estabelecer quais áreas são apropriadas para a aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e identificar as áreas que demandam regularização fundiária, além de proporcionar o conhecimento do processo que resultou a situação atual. A verificação da faixa de renda afetada pode sugerir propostas diferentes de regularização urbanística e fundiária, através de investimentos públicos e/ou privados” (CASARIN; OLIVEIRA; LOCH, 2006).

Além disso, apenas um sistema cadastral confiável que registre a situação atualizada do imóvel poderá permitir maior segurança ao processo de aquisição da propriedade pela usucapião, pois nele estariam registrados o tempo da posse, seus confinantes, bem como sua correta demarcação para que não haja também discussões acerca das sobreposições de áreas.

2.7 CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM)

As Diretrizes Nacionais para o CTM, em seu artigo 1º, prevê que, quando adotado, o CTM deverá constituir-se do sistema registral oficial de cada município, embasado pelo levantamento dos limites de cada parcela, que receberão uma identificação numérica inequívoca. O

cadastro deve cobrir todo o território do município, inclusive as áreas não tributadas. Apenas assim será possível que o cadastro contenha a informação básica para todos os cadastros temáticos (PHILIPS, 2010). Portanto, na maneira como está previsto, o CTM deverá servir como um sistema básico para o uso de diversas pessoas e organizações responsáveis pela realização dos mais variados serviços, envolvendo a cooperação entre os diferentes usuários do sistema.

A Federação Internacional de Geômetras (FIG) define o cadastro como um sistema de informação territorial baseado em parcelas, com a finalidade de manter registro dos interesses sobre a terra, como direitos, restrições e responsabilidades, e, portanto, “constitui-se num dos instrumentos mais importantes de apoio à gestão territorial e consequentemente em prol de um desenvolvimento local com sustentabilidade” (REIS; BRANDÃO, 2010).

“Na reunião internacional de especialistas em cadastro, convocada pelas Nações Unidas em Bogor, Indonésia, em março de 1996, aceitou-se como definição de cadastro aquela abordada pela FIG, que afirma: “o Cadastro é um sistema de informação baseado na parcela, que contém um registro de direitos, obrigações e interesses sobre a terra. Normalmente, inclui sua descrição geométrica, unida a outros arquivos que descrevem a natureza dos interesses de propriedade ou domínio e, geralmente, o valor e as construções que existem sobre a parcela. O cadastro pode ser estabelecido com propósitos fiscais (por exemplo, avaliação e a imposição de contribuições justas), com propósitos legais, ou como apoio de gestão e uso da terra (para planejar o território), facilitando o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente” (LOCH, 2007a).

Por parcela cadastral, entende-se a menor unidade do cadastro, assim definida pelo artigo 2º das Diretrizes Nacionais para o CTM:

“Art. 2º. A parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único.

§ 1º É considerada parcela cadastral toda e qualquer porção da superfície no município a ser cadastrada.

§ 2º As demais unidades, como, lotes, glebas, vias públicas, praças, lagos, rios e outras, são modeladas por uma ou mais parcelas de que trata o caput deste artigo, identificadas por seus respectivos códigos.

§ 3º Deverá ser atribuído a toda parcela um código único e estável”.

A parcela cadastral deve ser considerada a unidade fundamental do CTM, não devendo existir, nos bancos de dados, unidades menores do que ela. Philips (2010) explica que estas parcelas devem ser contíguas de modo que não haja sobreposição das áreas. O território do município será composto por parcelas assim definidas, de modo que o cadastramento somente será considerado completo quando a superfície do município e a superfície cadastrada forem idênticas.

A respeito do CTM, afirma Blachut (1974) *apud* Kelm; Loch e Loch (1998) que este deve ser entendido como “um sistema de registro da propriedade imobiliária, feito de forma geométrica e descritiva, constituindo-se desta forma, o veículo mais ágil e completo, fornecendo parâmetros para modelo de planejamento, levando-se em conta a estruturação e funcionalidade”.

O CTM por ser capaz de fornecer informações confiáveis, precisas e atualizadas dos meios físicos, jurídicos, ambientais, sociais e econômicos que fazem parte da realidade, é considerado ferramenta ativa no processo de planejamento:

“A informação gerada com o CTM serve de auxílio para o saneamento de títulos de propriedade, problemas de limites, prevenção de futuros conflitos causados pela sobreposição de títulos, distribuição de cargas tributárias de forma mais justa, manutenção de documentos cartográficos em escala grande, elaborados por profissionais habilitados, e que são imprescindíveis para o conhecimento e aplicação do título no terreno relacionado à posse efetiva” (HEOFACKER, 2004).

Para ser considerado um cadastro territorial com múltiplas finalidades, este deve fundamentar-se em uma gama considerável de

parâmetros que caracterizem a área de estudo, como medição, legislação e economia (JUNQUEIRA, 2010).

“A equipe responsável pela administração de um sistema cadastral deverá englobar profissionais com conhecimentos específicos nos distintos âmbitos relativos aos cadastros setoriais envolvidos, tais como: métricos, materiais, econômicos, informativos, jurídicos e sociais” (SCHLEMPER; JUNQUEIRA, 2008).

Conforme explicado ao final do item 2.6, o mapeamento da situação fundiária do município é imprescindível para atender às exigências do Estatuto da Cidade, pois somente assim o administrador estará apto a estabelecer as áreas apropriadas para aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e identificar as áreas que demandem regularização fundiária (CASARIN; OLIVEIRA; LOCH, 2006).

A elaboração de uma base cartográfica única, que sirva de apoio às mais diversas áreas parceiras, é elemento primordial para a consolidação do CTM:

“A atualização dos diversos mapas cadastrais quando avaliados ou analisados de forma integrada, permite a efetivação de um prognóstico sobre a evolução do município, dando sustentação às linhas ou áreas que insistem em dificultar o seu melhor desenvolvimento. A falta de conhecimento básico do território brasileiro ainda constitui um grave problema, pois não se pode planejar ou gerir um espaço que não se conhece” (BITENCOURT; LOCH, 1998).

A correta implantação do CTM acarreta em uma série de vantagens, dentre as quais se podem destacar (SCHLEMPER; JUNQUEIRA, 2008):

- a) servir de base para a regularização dos títulos de propriedade;
- b) auxiliar na cobrança de impostos e taxas de forma eficiente e justa;
- c) servir de fundamento para a elaboração de planos diretores e projetos específicos de desenvolvimento urbano e rural;

- d) os dados podem servir para a elaboração de mapas em escalas menores, levando a uma economia de tempo e dinheiro;
- e) dar suporte à gestão urbana.

Com relação ao último item mencionado, é muito importante salientar que não há como se dissociar cadastro territorial de gestão urbana. O CTM é o alicerce para uma boa gestão e, é impossível, isolar a gestão do cadastro. O item a seguir tratará sobre a importância do CTM no planejamento da cidade e no cumprimento da função social da propriedade.

Entretanto, há ainda uma inexistência de um cadastro público, unificado, integrado, multifinalitário e constantemente atualizado que registre todos os dados técnicos, gráficos e legais. O Brasil possui uma fragmentação cadastral, sendo o INCRA, responsável pelas áreas rurais, e as prefeituras, pelas áreas urbanas. A falta de uma legislação específica e de normas técnicas para o CTM no Brasil é outro agravante para a atual situação (JUNQUEIRA, 2010).

“A ausência de cadastros territoriais e mapeamentos confiáveis é uma das características de grande parte dos municípios brasileiros. Essa realidade tornou-se mais evidente com a necessidade de aprovação dos planos diretores participativos e pela perspectiva de implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Com base nestes desafios e com o objetivo de capacitar os técnicos e gestores municipais para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades criou, em 2003, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC)” (CUNHA; ERBA, 2010).

Com a FIG e muitos órgãos do governo expressando seu interesse em liberar seus registros, a série de mapas e bancos de dados, na medida do possível, muitos estarão envolvidos na criação de um CTM. Seu desenvolvimento depende, em grande parte, do empenho e da contribuição destas autoridades, já que este pode beneficiar uma gama de usuários potenciais, tais como governos federal, estaduais e municipais, empresas privadas, universidades e organismos regionais (ABDUL MAJID, 2000).

Ciente dessas deficiências, o Ministério das Cidades em parceria com o *Lincoln Institute of Land Policy* e com a Caixa Econômica Federal, passou a promover uma série de eventos tratando da importância da implementação de um CTM.

Em 2007, foi criado o grupo de trabalho GT-Cadastro⁸ para avaliar o CTM e formular diretrizes compatíveis com as diversas realidades dos municípios brasileiros. Em seguida, foi realizado um Seminário na cidade de São Paulo, onde estiveram presentes representantes do poder público municipal, estadual e federal de todas as regiões do país, além de professores, mestres e doutores especialistas em cadastro, dentre outros profissionais atuantes na área, como engenheiros agrimensores e cartógrafos (CUNHA; ERBA, 2010).

Finalmente, em 07 de dezembro de 2009, foi editada a Portaria nº 511 do Ministério das Cidades, instituindo as Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios Brasileiros. Alguns de seus artigos foram citados no transcorrer do presente trabalho. O citado documento não é compulsório aos municípios brasileiros, visando apenas orientar os gestores públicos quanto à aplicabilidade do CTM, possibilitando que desempenhem com efetividade suas responsabilidades territoriais obrigatórias e decorrentes da autonomia municipal.

As dificuldades encontradas para o desenvolvimento e/ou da popularização do CTM pelos municípios, residem na carência de profissionais habilitados a concretizar a obra cadastral de acordo com os novos paradigmas:

“A estruturação e manutenção do CTM requerem profissionais com conhecimentos específicos relacionados com os diferentes cadastros temáticos envolvidos. Tendo em conta que um dos primeiros passos para se consolidar um CTM é a elaboração de uma base cartográfica comum para todas as instituições parceiras, é necessário que haja profissionais que conheçam muito das ciências métricas e possam decidir sobre as técnicas e produtos mais apropriados para serem utilizados na elaboração do mapa que o município e o consórcio de instituições necessitam. A base cartográfica cadastral pode ser elaborada por métodos topográficos, fotogramétricos ou

⁸ Portaria nº 516, de 16/10/2007, publicada no DOU de 17/10/2007.

geodésicos e, como foi apontado, é o referencial espacial para a elaboração das cartas temáticas necessárias para a gestão do município. Profissionais da equipe precisam saber de hidrografia, de vegetação, de edafologia, de geologia e de tantas outras ciências que formam o grupo das ciências naturais. Esses dados são importantes tanto para os planejadores do meio rural quanto para os urbanistas” (ERBA, 2010).

O CTM, como já se afirmou, é capaz de gerar banco de dados contendo informações acerca dos meios físicos, jurídicos, ambientais, sociais e econômicos que fazem parte da realidade do território administrado. É sob este prisma que se observa a necessidade crescente de especialização nesta área, que é recomendável ser trabalhada de modo interdisciplinar, entre engenheiros, técnicos, geógrafos, sociólogos, juristas e a própria comunidade (MATTOS et al., 2002).

3 IMPORTÂNCIA DO CTM NO PLANEJAMENTO URBANO E EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Os países em desenvolvimento enfrentam, diariamente, muitos desafios nas questões da administração territorial. Os sistemas tradicionais não são mais adequados para apoiar o desenvolvimento sustentável e estimular o mercado de terras. Os sistemas em vigor foram rigorosamente preparados para satisfazer as necessidades da sociedade na época de sua implementação. Ocorre que, os avanços tecnológicos têm impulsionado a necessidade de mudanças nos sistemas de administração territorial (TULADHAR, 2003).

Um exemplo que pode ser citado é o processo de usucapião mencionado no item 2.6, onde foi verificado que o cadastro do 2º Ofício de Imóveis da comarca de Florianópolis/SC não mais condiz com a realidade vivenciada pela comunidade local. A realidade jurídica é diversa da realidade territorial, eis que o terreno permanece registrado em nome de alguém já falecido, como contendo uma área total de 6000 m², sem que constem anotadas qualquer construções ou divisão em parcelas desse imóvel. Entretanto, como se viu, atualmente existem várias famílias com o direito de posse das áreas que ocupam informalmente.

Conforme demonstrado no item 2.7, o CTM, quando implementado devidamente, será um instrumento hábil e confiável para uma gestão urbana eficaz, pois estará apto a fornecer uma base de dados completa do município possibilitando, ainda, a comparação com cadastros anteriores permitindo que se verifiquem os rumos tomados pelo crescimento do território, vislumbrando-se um prognóstico do futuro (CASARIN; OLIVEIRA; LOCH, 2006).

“O planejamento é essencialmente uma função ou ato executivo de natureza econômica e administrativa. Planejar consiste basicamente em prever, da maneira mais detalhada possível, o que vai acontecer e tomar medidas para que as tendências evidenciadas se consolidem ou sejam revertidas no tempo e no lugar certos. (...) o planejamento procura fundamentalmente alcançar uma visão global e integrada em nível institucional local, regional ou nacional, visando o

estabelecimento de uma série de metas para o desenvolvimento social e econômico” (LOCH, 2007a).

Junqueira (2010) lembra que o CTM, quando elaborado de forma apropriada, será de essencial importância para prefeituras e órgãos de planejamento urbano ou rural. Sua adequada elaboração poderá auxiliar o gerenciamento das receitas desses entes, além de garantir uma melhora na qualidade ambiental por intermédio do monitoramento dos recursos naturais e de sua utilização.

O poder público não dispõe de informações suficientes que identifiquem o território sob sua jurisdição. Esta falta de conhecimento é o primeiro problema enfrentado pela a gestão pública brasileira:

“O poder público não dispõe de informações espaciais que identificam o território sob a jurisdição daquela Instituição pública, seja federal, estadual ou municipal. Entretanto, Considerando que o cadastro técnico multifinalitário compreende medições de cada propriedade, a legislação quanto à ocupação de cada parcela, e ainda busca a melhor forma de ocupar racionalmente esta terra, certamente quando se levam estes princípios a rigor, ninguém mais precisaria ter conflitos de terras, e ninguém mais precisaria passar fome. O que se precisa, no Brasil, é buscar o melhor aproveitamento do solo, somado a um bom incremento de formação do povo para que se possam aproveitar as melhores qualidades que aquele solo lhe oferece” (LOCH, 2005).

Para que se conheça a realidade ocupacional do espaço urbano, o poder público deve possuir a localização, o endereço e a verdadeira função de cada imóvel:

“A condição básica para que haja justiça social é o conhecimento da condição de moradia de cada cidadão. Para tanto, o poder público deve fazer o mapeamento detalhado de todo o território, somado ao levantamento das condições socioeconômicas da população” (CASARIN; OLIVEIRA; LOCH, 2006).

Há uma necessidade crescente em todo o mundo para se obter informações do território como base para o desenvolvimento, planejamento e controle dos recursos da terra. Os problemas de escalonamento do uso da terra se confrontam em algumas zonas urbanas devido ao crescimento maciço nessas áreas nas últimas décadas. A maioria dos novos assentamentos em áreas urbanas do Terceiro Mundo é irregular e, muitas vezes, traduzem-se em favela. O planejamento urbano praticamente entrou em colapso em muitos países (LARSSON, 1996).

“O cadastro é sem dúvida ferramenta útil ao planejamento fornecendo dados preciosos e detalhados necessários à definição justa de taxas e impostos referentes à propriedade imobiliária. É a única forma para identificar e solucionar os problemas de demarcação, titulação, impostos e uso racional de terras nas propriedades de uma região. Deve servir como banco de dados a múltiplos usuários que necessitem de informações precisas da unidade de produção ou de uma área. Característica fundamental é o fato dele poder ser atualizado” (BITENCOURT, 1999).

Como já se afirmou no item 2.7, não se pode planejar ou gerir um espaço que não se conhece:

“No Brasil, existe um mito de que a geração de produtos cartográficos é algo muito caro, entretanto, se desconhece a possibilidade de retorno dos sistemas cadastrais, através da cobrança de impostos em função do real valor de cada propriedade. O conhecimento do território possibilitaria o melhor aproveitamento do solo, somado a um bom incremento de formação do povo para que se possa melhor aproveitar os recursos que o país oferece” (BITENCOURT; LOCH, 1998).

É importante destacar que a implementação do CTM em um município ou região deve ter, desde o início, um órgão ou grupo de coordenação no qual existam técnicos habilitados nas mais variadas áreas de atuação. Larsson (1996) aponta para a necessidade de uma estrutura cadastral capaz de armazenar os dados com segurança, já que

servirá de base para diversos setores da administração. Por exemplo, o dado jurídico/fiscal pode integrar bases de dados com as funções que têm a ver principalmente com a descrição do imóvel, título de registro, avaliação e imposto predial. Mais tarde, outras funções podem ser adicionadas. O sistema, portanto, proporciona flexibilidade e facilita o desenvolvimento futuro, enquanto a organização dá-lhe uma estrutura lógica e funcional. Na maioria dos casos, o desenvolvimento e manutenção dos dados principais é uma responsabilidade governamental. O sistema envolve a participação diversos departamentos da sociedade, sendo imprescindível essa integração para a criação de uma estrutura global.

Sabendo que o CTM declara a existência do imóvel, sua realidade física e suas características de situação, medida superficial e lindeiros, e que, o Registro de Imóveis declara a titularidade dominial e circunstâncias pessoais e de vizinhança do proprietário do bem, pode-se afirmar que:

“A utilização pelo Registro Imobiliário das informações advindas do Cadastro, por sua vez, possibilitaria o aperfeiçoamento da descrição do imóvel, proporcionando a garantia dos limites da propriedade, além de evitar a superposição de áreas. O Cadastro, para ser útil ao Registro Imobiliário, deve responder às questões onde (localização da propriedade) e quanto (tamanho, valor). Para tanto, o Cadastro deve necessariamente estar baseado em um sistema de referência geodésico único” (LOCH, 2007b).

Segundo já apontado no item 2.4.2, o artigo 10 das Diretrizes para a implementação do CTM prevê que o levantamento cadastral para a identificação geométrica das parcelas territoriais seja referenciado ao SGB, que é o sistema de referência geodésico oficial no Brasil. Carneiro (2010) explica que, para que o cadastro territorial possa cumprir sua função multifinalitária, imprescindível que a determinação desses limites tome por base um sistema de referência único, pois, somente desta forma será possível integrar levantamentos realizados por diversos setores da prefeitura e de outras instituições.

Como o CTM visa à identificação das divisas de um imóvel juntamente para a sua amarração à rede geodésica brasileira, assegura a exata localização das divisas da propriedade. Vinculando-se esses dados ao registro imobiliário, o CTM oferece embasamento técnico à garantia

do direito de propriedade. A falta de correlação entre as informações constantes nos cadastros municipais e nos Registros de Imóveis dificultam o conhecimento efetivo do território:

“Apenas o RI contém a informação atualizada sobre o direito de propriedade que incide sobre o imóvel, por isso é importante para o cadastro o intercâmbio sistemático de informações com o RI, pois é uma forma de manter atualizada a informação sobre quem detém direitos sobre cada imóvel e também que ônus incidem sobre esse imóvel (como uma hipoteca, por exemplo). Enquanto o RI contém apenas as informações sobre os imóveis legais, o cadastro deve abranger todos os imóveis, ou parcelas, informando a sua situação jurídica, que pode ser de direito de propriedade ou posse a justo título, posse por ocupação ou um bem público. Evidentemente, a utilização das informações cadastrais por parte do registro imobiliário possibilitaria o aperfeiçoamento da descrição do imóvel, proporcionando ao sistema a garantia de uma descrição precisa dos limites das propriedades, além de evitar a superposição de áreas” (OLIVEIRA, 2010).

O artigo 4º das Diretrizes Nacionais para o CTM prevê que “os dados do CTM, quando correlacionados às informações constantes no RI, constituem o Sistema de Cadastro e Registro Territorial (SICART)”. O CTM e o RI são instituições diferentes com objetivos distintos, com dados e informações sobre o mesmo objeto, que é a parcela. Portanto, as informações dessas duas instituições devem complementar-se perfeitamente:

“O RI informa sobre o proprietário, a forma de aquisição dos direitos, as restrições e os demais fatos jurídicos, enquanto o CTM informa sobre a localização, as dimensões métricas, os limites com suas demarcações e o valor da mesma parcela. Enquanto o CTM informa onde e quanto, o Registro de Imóveis informa quem e como. A interligação de ambos se dá pelo Sistema de Cadastro e Registro Territorial – SICART” (PHILIPS, 2010).

As Diretrizes Nacionais para o CTM, em seu artigo 5º, dispõe que os dados dos cadastros temáticos, quando acrescidos do SICART, constituem o Sistema de Informações Territoriais (SIT). Na extensão do SICART para o SIT, mostra-se a multifinalidade do cadastro. O SIT será formado pela associação de outros cadastros territoriais ao sistema SICART, usando como chave de conexão o identificador da parcela:

“Um SIT pode (de preferência) ser estruturado em uma plataforma SIG (Sistema de Informações Geográficas), porém, nos municípios onde essa tecnologia ainda não chegou, será suficiente se forem relacionadas as bases alfanuméricas em um único mapa de referência que seja utilizado por todos os parceiros. O número de cadastros temáticos pode variar de um município para outro segundo a necessidade do local. Numa região mineira, por exemplo, pode-se criar um cadastro mineiro que em outra região possa não ser relevante, dado que tal atividade não existe” (PHILIPS, 2010).

Segundo Bitencourt e Loch (1998), o CTM permite aos órgãos oficiais um perfeito conhecimento da realidade em que atuam:

“Possibilita formar a base das informações necessárias a deflagração do processo de reforma agrária; a constatação e inventário das terras devolutas e as públicas; a implementação da política de justa tributação; a redução dos litígios e conflitos originados pela incerteza ocupacional e/ou dominial; o controle pelo Estado das transações e propriedades da terra; a implementação de política de regularização fundiária; o conhecimento e administração de recursos naturais, da força de trabalho, das necessidades e potencialidades de determinadas áreas, propiciado pela formação de base estatística confiável, direcionamento da política agrícola ajustada às necessidades regionais; a formação da base para o planejamento e execução regional de projetos; enfim podendo trabalhar a partir do real conhecimento das peculiaridades e condições locais”.

Da maneira como está previsto, o CTM facilitaria a cobrança de impostos como o IPTU, além de auxiliar na fiscalização do uso e parcelamento do solo, na otimização dos recursos humanos e de equipamentos urbanos. E, também, ao abranger os aspectos jurídicos da propriedade, evita o crescimento desordenado da cidade e as construções irregulares. Além do mais, percebe-se que a posse, sendo geradora de direitos também estará registrada junto ao CTM, facilitando os processos de demarcação e aquisição da propriedade pela usucapião.

O artigo 15 das Diretrizes para o CTM prevê que os limites territoriais sejam cadastrados com atributos específicos, conforme a seguinte ordem de preferência:

- “I - das parcelas;
 - II - das áreas de posse, correspondentes ao limite físico;
 - III - das propriedades, correspondentes ao limite legal;
 - IV - dos setores cadastrais ou de zoneamento;
 - V - dos distritos;
 - VI - dos Municípios;
 - VII - dos Estados;
 - VIII - do País.
- Parágrafo único – No caso de duplicidade de atributo para um determinado limite prevalecerá a ordem de preferência apresentada neste artigo”.

O artigo acima transcrito procura estabelecer uma ordem de preferência para os limites territoriais que deve ser respeitada quando forem coincidentes. No caso de um imóvel pertencer a dois municípios distintos, por exemplo, o limite municipal deve prevalecer. A Figura 2 ilustra o caso de um imóvel situado no limite de dois municípios. Nesse caso, o limite municipal prevalece sobre o limite do imóvel, sendo necessário dividir este imóvel (representado pela linha amarela) em duas parcelas, a 101, pertencente ao município A e a 501, pertencente ao Município B. Já a Figura 3 demonstra outra condição, quando são coincidentes os limites de propriedade, Municípios e Estados. Nessa situação, o mesmo imóvel é dividido nas duas parcelas do caso anterior, no entanto além de estarem situadas em municípios diferentes, situam-se em estados diferentes. A parcela 101 localiza-se no Município A, Estado 2, enquanto que a parcela 501 do mesmo imóvel situa-se no Município B, Estado 1 (CARNEIRO, 2010).

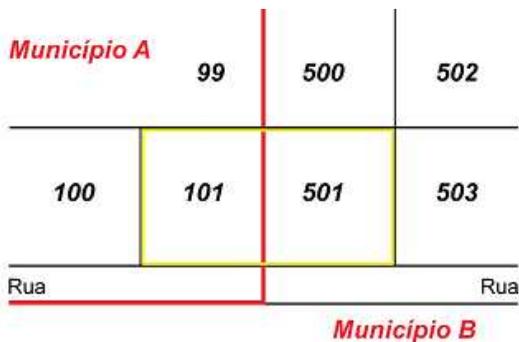


Figura 2 - Parcela situada no limite entre dois municípios

Fonte: Carneiro (2010).

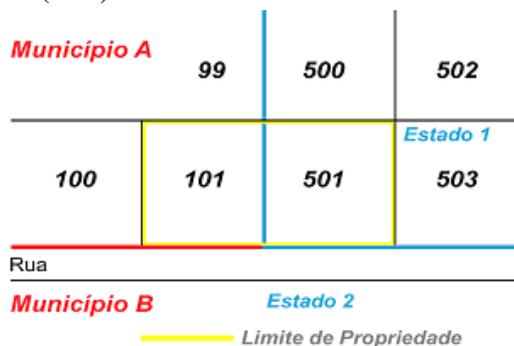


Figura 3 - Coincidência entre limites de propriedade de Municípios e de Estados

Fonte: Carneiro (2010).

O artigo 20, também das Diretrizes para implementação do CTM, assegura o caráter multifinalitário do cadastro:

“**Art. 20.** O caráter de multifinalidade do CTM é assegurado pela integração de informações de outros sistemas ao sistema básico comum, de conteúdo mínimo, que favoreça a atualização.

§ 1º Considera-se como conteúdo mínimo do CTM a caracterização geométrica da parcela, seu uso, identificador único, localização e proprietário, detentor do domínio útil ou possuidor;

§ 2º O identificador único da parcela é a chave de ligação com o CTM e não deve ser confundido com os identificadores específicos definidos nos cadastros temáticos;

§ 3º O CTM deve conter apenas as informações necessárias e que permitam a sua atualização de forma simples”.

Cunha e Erba (2010) entendem que a multifinalidade do cadastro é “apresentada como um processo evolutivo aberto, de integração gradativa dos diferentes temas e atores, que deve ocorrer ao longo do tempo”. Sua efetivação, entretanto, “depende da modelagem inicial de dados, que deve atender às necessidades dos diferentes usuários, com base em uma representação cartográfica única e um identificador estável para cada parcela”.

“O identificador da parcela é numérico com uma quantidade suficiente de dígitos para representar todas as parcelas do município, inclusive futuras necessidades para novas parcelas a serem criadas por desmembramentos e loteamentos. Para estimar esta futura necessidade, deve-se considerar a dinâmica territorial do município. O cadastro deve documentar o desenvolvimento histórico de cada parcela e de cada imóvel. Nos casos de fusão e desmembramentos, deve-se inequivocamente documentar qual é a “parcela mãe” a partir da qual surgiram as novas. Para que nunca haja dúvidas sobre a correta procedência de cada parcela, deve-se adotar a seguinte regra: a parcela recebe um novo identificador cada vez em que muda a definição geométrica do seu limite. O conceito de parcela permite, então, a perfeita administração de cada situação, mesmo quando o imóvel real não coincide com o imóvel legal, caso muito comum, tanto no âmbito urbano como rural” (PHILIPS, 2010).

Um sistema de gerenciamento de informações que contemple o banco de dados cadastral, com múltiplas finalidades, possibilita a manipulação desses dados apresentando informações de maneira adequada aos usuários, tornando-se um importante instrumento de apoio à tomada de decisão.

“Por meio da multifinalidade, busca-se atender às necessidades da administração Pública e melhorar a gestão municipal, não só sob os aspectos financeiros e de arrecadação, mas contemplando também as dimensões social, ambiental, física e jurídica que o instrumento pode potencializar, colaborando para a efetivação de sua autonomia e para a ampliação da transparência nas ações do poder público, fundamentos essenciais para a construção de uma cidade democrática e com justiça social” (CUNHA; ERBA, 2010).

Loch (2007a) afirma que “a integração interinstitucional através da definição de padrões e de aportes financeiros é básica para a gestão do território, uma vez que todas as atividades acontecem dentro do mesmo espaço”. Razão pela qual, todas as instituições (privadas, públicas, federais, estaduais ou municipais), “devem buscar desenvolvimento harmônico, somando esforços para que sejam geradas as melhores informações possíveis”.

“A integração de informações provenientes de variadas fontes e cadastros ao sistema básico comum do CTM é fundamental. Ela ocorre por meio da parcela como unidade de referência, a qual, identificada com um código único, é o elemento de ligação. Os dados que descrevem as parcelas devem ser essenciais para atingir os objetivos do cadastro e a sua identificação e seleção deve ser realizada junto aos parceiros que compõem o CTM” (OLIVEIRA, 2010).

Não se pode esquecer que a propriedade tem uma função social a cumprir. A efetividade dessa função depende dos gestores públicos que devem garantir que a propriedade seja utilizada de forma correta, atendendo a democratização das cidades, ou seja, uma cidade voltada para todos que nela habitam:

“Para isso, se faz necessária a implementação de uma tributação eficiente e de uma ordenação urbanística adequada, por meio dos instrumentos dispostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, sempre embasado em um Cadastro

Territorial Multifinalitário, possibilitando a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, como o solo criado, o direito de superfície, a usucapião especial urbana, etc.” (FERNANDES, 2010)

Neste sentido, dispõem os artigos 32 e 34 das Diretrizes para implementação do CTM nos municípios brasileiros:

“**Art. 32.** A adoção de um Cadastro Territorial Multifinalitário completo e atualizado auxiliará os Municípios brasileiros a exercerem suas competências prescritas nos artigos 30 e 156 da Constituição Federal de 1988, cumprindo a função social do seu território, prevista no texto constitucional, artigos 5º, inciso XXIII, 3º, incisos I a IV, 30, inciso VIII, 170, inciso III, 182 e 183, atendendo ao princípio da igualdade, nos termos dos arts. 5º, caput e 150, inciso II da Constituição Federal de 1988”.

“**Art. 34.** O Sistema de Informações Territoriais destina-se a fornecer as informações necessárias para a utilização dos instrumentos da política urbana previstos no art. 4º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade”.

Ressalta-se, assim, a importância do CTM atualizado na implementação de instrumentos que tenham por objetivo a garantia da função social da propriedade e da democratização da gestão urbana (CASARIN; OLIVEIRA; LOCH, 2006).

“O CTM, que se figura como instrumento determinante para o desenvolvimento da federação brasileira, em especial dos municípios, contribui para a autonomia destes entes federativos pátrios e para a observância da função social da propriedade constitucionalmente prescrita no âmago conceitual da propriedade urbana, visando à utilização sustentável do solo urbano e a justiça fiscal, confirmando a

responsabilidade territorial dos Municípios brasileiros” (FERNANDES, 2010).

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso II estabelece como uma das diretrizes gerais para a política urbana “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

“A gestão participativa deve partir de um processo educativo onde o poder público mostre ao cidadão e às comunidades toda a realidade do município, dando-lhes condições de avaliar ou, no mínimo, verificar o que acontece nos diferentes bairros e zonas homogêneas” (LOCH, 2007a).

Por política urbana compreende-se o conjunto de providências que tem por objetivo ordenar os espaços habitáveis, organizando todas as áreas em que o ser humano exerce funções sociais indispensáveis à sua sobrevivência, como habitação, trabalho, lazer e circulação. Visa, desta feita, proporcionar melhoria nas condições de vida do homem na comunidade (BULOS, 2009).

Como o CTM possibilita que a cidade se torne visível e transparente através do cadastramento territorial, viabiliza a criação de um espelho nacional que traga segurança jurídica à população, permitindo que o Brasil se conheça e atue adequadamente em toda a sua extensão territorial. Assim, estará afirmando seu poder/dever, por meio do conhecimento (FERNANDES, 2010).

O artigo 30 da CF/88 determina a competência dos municípios para promover adequado ordenamento territorial, portanto, são os responsáveis pela aprovação de parcelamentos urbanos e de projetos de regularização fundiária. Além do mais, a CF/88 conferiu autonomia política aos municípios, que diz respeito à capacidade de autogoverno, autoadministração, auto legislação e auto organização (BULOS, 2009). Por esta razão, o cadastro de imóveis não deve seguir um modelo único, já que cada município tem sua legislação, forma de gerenciamento e fornecimento de serviços próprios, capazes de responder às necessidades particulares de cada ente. Portanto, o cadastro deve ser ajustado às condições do local onde ele será implantado, levando-se em conta fatores como cultura, história, fase de desenvolvimento, tipos e valores

de terrenos e recursos financeiros disponíveis, disponibilidade de pessoal e treinamentos possíveis (LOCH, 2007a).

3.1 ESTUDO DE CASO: PROJETO CHICO MENDES

O Estudo de Caso foi baseado no trabalho realizado por Cardoso (2010) no projeto Chico Mendes, na cidade de Florianópolis/SC. As comunidades Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte, que compõem a área do projeto são contíguas e fazem parte do Bairro Monte Cristo, situado na parte continental da cidade, distante quatro quilômetros da área central (localizada na parte insular) de Florianópolis conforme Figuras 4 e 5.

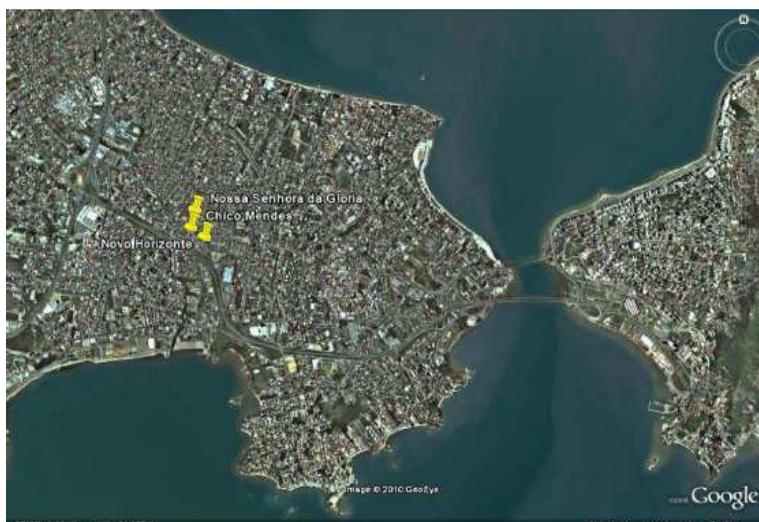


Figura 4 - Localização do Bairro Monte Cristo em Florianópolis/SC

Fonte: Google Earth, abr. 2010 (CARSO, 2010).



Figura 5 - Vista aérea do Bairro Monte Cristo

Fonte: Google Earth, abr. 2010 (CARDOSO, 2010).

As comunidades, objeto do estudo de caso, são originárias do processo de ocupação em área pública da Cooperativa Habitacional de Santa Catarina (COHAB). A comunidade Chico Mendes teve sua formação a partir de 1991, que foi acontecendo de maneira desordenada; a comunidade Novo Horizonte formou-se a partir de 1989 como uma ocupação organizada e assessorada por movimentos sociais ligados à questão da terra, por fim, a comunidade Nossa Senhora da Glória formou-se a partir de 1975, portanto há mais de 30 anos. O processo de ocupação foi irregular, o que ocasionou um traçado desordenado da estrutura viária. A situação de adensamento populacional foi agravada nos anos 90 (CEF, Laudo Conjunto, 2000 *apud* CARDOSO, 2010).

A área escolhida por Cardoso (2010) para realização de sua pesquisa conta com 129.301,73 m² de extensão, ocupada, predominantemente, por edificações para fins de moradia, consolidada e sem possibilidade de expansão devido às limitações de espaço físico e ao elevado grau de adensamento populacional, inclusive com 14,60% das famílias residindo em coabitações. A maioria dos domicílios caracterizava-se por construções com pouca ou nenhuma segurança estrutural, em mau estado de conservação, edificadas com restos de madeira e alvenaria em situação rudimentar, conforme demonstrado nas Figuras 6 e 7.

A pesquisa demonstrou que a área possuía redes de abastecimento de água, energia elétrica, iluminação pública e esgoto sanitário, que, entretanto, eram caracterizadas pela precariedade e grande número de ligações clandestinas. Foram verificadas situações de risco decorrentes de topografia acidentada, além de residências que não possuíam as mínimas condições de habitabilidade (conforto, higiene e segurança) e a localização de casas sobre a drenagem existente.



Figura 6 - Moradias a reconstruir no Projeto Chico Mendes

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez. 2006 (CARDOSO, 2010).



Figura 7 - Abertura de espaços para construção de casas no Projeto Chico Mendes

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez. 2006 (CARDOSO, 2010).

O projeto de urbanização no local visava à implantação de trabalhos de infraestrutura, tais como: readequação da rede de abastecimento de água e tratamento de esgoto, drenagem pluvial, sistema viário, coleta de lixo, iluminação pública e contenção de encostas. Teve por objeto, também, a construção dos seguintes equipamentos comunitários: posto de saúde; creche; quadra de esportes; centros de atividades integradas; galpões para reciclagem; parques infantis, espaços de lazer e praças de encontro.

Para poder atender às moradias adensadas e precárias, foram necessárias as seguintes intervenções:

- “remoção de 74 unidades habitacionais que estavam em risco;
- remoção de 70 unidades habitacionais para implantação de sistema viário;
- remoção de 24 unidades para construção de equipamentos comunitários;
- remoção de 70 unidades para liberar espaço”.

Como solução para a questão do número de famílias e espaço disponível, a Prefeitura de Florianópolis/SC optou pela construção de casas geminadas. Para tanto, estabeleceu o remanejamento das famílias dentro da própria área de intervenção e indenizou aquelas que desejavam sair do local.

Além da regularização territorial da área em estudo, o projeto visava a regularização da situação jurídica dos moradores com relação aos imóveis, de modo que a titulação da terra fosse concedida a todas as famílias abrangidas pelo projeto, inclusive aquelas que não eram diretamente beneficiadas com a construção das casas, mas que faziam partes da poligonal do projeto. Como proposta habitacional foram construídas 425 moradias nos moldes do Programa Habitar Brasil: casas unifamiliares, geminadas, em forma de sobrados com 2 pavimentos e área de 42,38 m² (Figura 8). A proposta de regularização jurídica visava transferir as áreas, antes pertencentes ao Estado de Santa Catarina para o município de Florianópolis/SC e, posteriormente, aos beneficiários do programa através dos seguintes instrumentos:

- “Pré-contrato de compromisso de compra e venda para as famílias que teriam as condições de pagar a prestação;
- Pré-contrato de compromisso de compra e venda com quitação de imóvel popular urbano para os imóveis cujos valores de indenização das benfeitorias desapropriadas eram iguais ou superiores aos valores dos imóveis novos transferidos aos beneficiários;
- Contrato de permissão de uso não remunerada de imóvel popular urbano, com validade de 12 meses e subsídios para quem não tinha condições de pagar as prestações por desemprego, dificuldades financeiras, doença em família”.

Cardoso (2010) afirma ter havido grande dificuldade em se implementar a regularização jurídico-administrativa no local, haja vista as dificuldades já enfrentadas na implantação do trabalho social, dentre as quais, destacam-se:

- “falta de estrutura da equipe social e de consultoria especializada;

- inexistência de um banco de dados confiável e atualizado, contendo o cadastro dos ocupantes da área, que propiciasse o acompanhamento da movimentação dessas famílias;
- dificuldades para obtenção dos documentos pessoais;
- grande rotatividade dos ocupantes das unidades habitacionais”.



Figura 8 - Casas construídas no Projeto Chico Mendes (setor D)
Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez.2006 (CARDOSO, 2010).

O trabalho demonstrou ainda, que no projeto inicial não estavam contempladas todas as atividades necessárias para levar a regularização fundiária a termo, em razão do despreparo quanto ao planejamento da equipe técnica do município.

Após a realização das obras de infraestrutura, foi emitido relatório ao Ministério das Cidades descrevendo o andamento do projeto de regularização fundiária. O relatório informava que seriam licitados dois termos de referência: um relativo à “realização de trabalhos técnicos com vistas à implementação da Regularização Fundiária nas comunidades do projeto Chico Mendes” e outro para “atualização do cadastro social, avaliação de pós-uso e determinação do indicador de

habitabilidade urbana da área do Chico Mendes”. Portanto, percebe-se que o projeto possuía importantes etapas a cumprir para efetivar a regularização fundiária, dentre as mais importantes, o recadastramento físico e o social:

“O exercício da regularização fundiária plena ainda não foi totalmente experimentado, já que os procedimentos de titulação previstos não foram finalizados, embora as obras físicas tenham sido concluídas. Precisam ser executadas, ações de recadastramento físico e sócio-econômico, que possibilitem a finalização da regularização jurídica, cartorial, edilícia e fiscal, imprescindíveis para a regularização fundiária plena” (CARDOSO, 2010).

Conclui Cardoso (2010), que o projeto enfrentou diversos entraves, tais como burocracia, falta de experiência dos gestores e técnicos, além da descontinuidade administrativa. Mas aponta que uma das maiores dificuldades encontradas durante a execução do projeto, desde a concepção até a pós ocupação dos empreendimentos, foi a ausência do CTM, ferramenta capaz de contemplar a realidade dos assentamentos precários. Em projetos dessa grandeza, tal instrumento de gestão municipal pode ser considerado essencial, tanto para os diagnósticos, quanto para a cobrança fiscal, mas principalmente para o controle e sustentabilidade dos benefícios concedidos.

3.2 O CTM APLICADO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Por regularização fundiária compreende-se o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46 da Lei 11.977/09).

Os assentamentos populares não são a única forma de ocupação irregular, pois existem bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram em desconformidade com a legislação. A diferença reside no fato que, os moradores dos assentamentos populares foram obrigados a viver num bairro irregular por falta de alternativa legal de moradia. Para o gestor público

compreender toda a cidade, é necessário regularizar esses dois tipos de situação, mas as condições e instrumentos devem ser diferenciados. Dois tipos básicos de regularização fundiária para dar conta dessas situações são apresentados pela Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2010b):

“regularização fundiária de interesse social: aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais; e regularização fundiária de interesse específico: aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social”.

O estudo de caso trazido como exemplo no item 3.1 trata da regularização fundiária de interesse social. De acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2010b):

“Os assentamentos apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e, urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. A efetiva integração à cidade requer o enfrentamento de todas essas questões, por isso a regularização envolve um conjunto de medidas. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade”.

Os programas de regularização fundiária têm uma natureza essencialmente curativa, não podendo ser dissociados de um conjunto de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. As políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras

políticas públicas preventivas, o que requer a intervenção direta de investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla (FERNANDES, 2002).

Os municípios precisam modernizar seu processo administrativo, investindo em tecnologia, para poderem contar com informações concretas e precisas sobre a área municipal. O emprego de geotecnologias, a delimitação precisa do território, o levantamento da infra-estrutura disponível e o treinamento e atualização dos profissionais são de fundamental importância (COIMBRA, 2007).

O CTM tem sua sustentação num sistema de registro fundamentado em medições de qualidade do espaço físico de interesse, além de abranger os aspectos jurídicos que garantem a ocupação de acordo com a legislação em vigor, e, deverá ser formado por diversos cadastros tais como:

“Cadastro de logradouros, de equipamentos comunitários, de loteamentos, de estabelecimentos de equipamentos licenciados, de assentamentos informais, de áreas verdes, o cadastro planialtimétrico urbano e o cadastro de glebas. Além disto, outros dados também são englobados no CTM: dados censitários, legislação urbanística, redes de infra-estrutura, dados da área da educação, saúde, etc.” (PEREIRA, 2009).

Imprescindível que o gestor público conheça os aspectos mais relevantes de seu município e de sua população e isto pode ser facilitado com o uso de ferramentas apropriadas, como a implementação do CTM, apoiado em bases cartográficas, que permitem representar espacial e fielmente a ocupação do solo das cidades e dar uma dimensão mais próxima da realidade para a tomada de decisão:

“Num cadastro imobiliário a ser levantado para um projeto de regularização fundiária pode-se aplicar algumas técnicas de geoprocessamento, de forma a permitir uma identificação mais precisa das áreas ocupadas, dos imóveis construídos e das famílias moradoras, dando subsídios para o gestor público emitir os registros de propriedade ou posse, de acordo com cada situação, e evitando a ocorrência de erros. Nesse sentido, o cadastro

técnico é entendido como um sistema de registro da propriedade imobiliária, feito de forma geométrica e descritiva, contendo as propriedades imobiliárias corretamente georreferenciadas, possibilitando o conhecimento detalhado sobre todos os aspectos levantados (medidas cartográficas até ao nível dos imóveis, a legislação que rege a ocupação do solo e uma avaliação sobre a melhor forma de ocupação do espaço para se obter o desenvolvimento da área a ser regularizada)” (COPQUE; SOUZA 200?).

De acordo com Pereira (2009):

“Nas administrações públicas e privadas, o CTM tem se mostrado cada vez mais eficaz por permitir estruturar uma grande quantidade de informações com múltiplas finalidades e organizá-las espacialmente através de mapas temáticos ou outras saídas cartográficas. Partindo do pressuposto de que o conhecimento é a força decisiva na reorganização da produção e do espaço, podemos dizer que o CTM veio preencher uma lacuna indispensável para o planejamento e gestão: a manipulação da informação para gerar conhecimento”.

Conforme já mencionado no item 2.7, o caráter de multifinalidade do CTM permite que este seja um sistema destinado ao uso de diversas pessoas e organizações responsáveis pela realização dos mais variados serviços, envolvendo a cooperação entre os diferentes usuários do sistema.

“O cadastro como principal elemento do planejamento territorial, deve ser visto como um instrumento importante para assegurar a sustentabilidade ambiental, questões importantes como a reforma agrária, a garantia da terra às comunidades tradicionais, que tem uma significativa importância na conservação dos ecossistemas naturais, a regularização fundiária em glebas urbanas e o controle do uso do solo (ações estas que garantem o direito ao acesso à terra e contribuem para a equidade social) não

alcançam êxito pleno se não estiverem precedidas por um bom sistema cadastral multifinalitário rural e urbano atualizados” (REIS e BRANDÃO, 2010).

Garantir moradia adequada é respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana, do mesmo modo que o é, garantir um ambiente saudável para os habitantes do município, que tem direito a transporte público e redes viárias adequadas, saneamento básico, coleta de lixo, dentre tantos exemplos que poderiam ser citados.

A gestão territorial exige o conhecimento do espaço de interesse com a sua devida análise temporal, portanto, imprescindível que se baseiem em medições confiáveis do espaço em análise, passíveis de correlações no decorrer do tempo, confrontando os temas de interesse e as mudanças pontuais. O CTM compreende desde as medições, que representam a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população (LOCH, 2005), podendo ser considerado estratégico em projetos de regularização fundiária de assentamentos precários.

4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4.1 CONCLUSÃO

Conforme demonstrado do decorrer do presente trabalho, a posse é instituto autônomo do direito de propriedade, sendo que nem sempre aquele que detém a posse do imóvel será o proprietário do bem. Como posse não é registrada no Registro de Imóveis, figura sempre como proprietário aquele cujo nome está prenotado na certidão do imóvel. Entretanto, a realidade no Brasil é bem outra, havendo muita informalidade na transferência de imóveis, através de contratos mais ou menos elaborados sem o que registro competente ocorra. Portanto, os dados obtidos pelo Cadastro Territorial Multifinalitário devem ser correlacionados às informações constantes no Registro de Imóveis, constituindo-se no Sistema de Informações Territoriais a ser, preferencialmente, estruturado em uma plataforma de Sistema de Informações Geográficas.

Quanto ao direito de propriedade, demonstrou-se que era considerado absoluto em tempos passados, mas que sofreu profundas modificações, devendo, nos atuais, estar voltado para ao bem da coletividade em geral, não servindo apenas para satisfazer aos interesses do proprietário. De acordo com o texto Constitucional, a propriedade deve atender sua função social, sendo que cumprirá esta função quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. O Cadastro Territorial Multifinalitário é considerado pressuposto para um Plano Diretor eficiente, pois, através das informações coletadas e da produção de produtos cartográficos que ilustrem temáticas relacionadas à infraestrutura, economia, recursos naturais e econômicos, será capaz de apresentar um diagnóstico prévio acerca da realidade e das necessidades municipais, garantindo maior efetividade ao cumprimento da função social da propriedade.

Através da revisão bibliográfica realizada, apontou-se o conceito, funções e finalidades do Cadastro Territorial Multifinalitário, demonstrando que este gera banco de dados com informações básicas para todos os cadastros temáticos. Desta forma, pode ser considerado estratégico na implantação de políticas urbanas e sociais, auxiliando no planejamento territorial do município, bem como, facilitando a implantação de regularização fundiária em assentamentos precários. Isso

porque, as informações obtidas pelo Cadastro Territorial Multifinalitário têm caráter técnico, econômico, ambiental, social e jurídico, permitindo ao gestor público amplo conhecimento sobre a realidade da área administrada.

Conforme demonstrado, um dos maiores entraves encontrados durante a realização das obras de regularização fundiária no projeto Chico Mendes foi justamente a ausência de uma ferramenta capaz de contemplar a realidade dos assentamentos precários em toda sua amplitude. Mesmo após a realização das obras de infraestrutura no local, ainda haviam pendências a serem resolvidas, dentre as mais importantes, o recadastramento físico e o social da comunidade local. O Cadastro Territorial Multifinalitário auxiliaria no fornecimento do diagnóstico da realidade da comunidade local, apontando as necessidades prementes a serem solucionadas pelo gestor público.

Foi possível verificar que a maior dificuldade dos municípios em atender efetivamente as Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário está na escassez de profissionais habilitados a concretizar a obra cadastral de acordo com os novos paradigmas. Entretanto, imprescindível que os gestores públicos brasileiros despertem para a necessidade de um planejamento desenvolvido com base em dados confiáveis sobre a realidade territorial do município, evitando-se o crescimento desordenado e as construções irregulares.

4.2 RECOMENDAÇÕES

- 1) Levando-se em consideração o caráter multifinalitário do CTM, recomenda-se estudo com objetivo de identificar como deverá ser formada a equipe responsável pela manutenção do CTM no município, a fim de manter sua integridade, atualização e continuidade na gestão.
- 2) O CTM gera base de dados com informações técnicas, jurídicas, sociais e econômicas acerca território municipal que interessam aos mais diversos setores da sociedade. Por essa razão, o artigo 33 das Diretrizes Nacionais para o CTM, sugere que as informações geradas a partir deste cadastro devam integrar o patrimônio público vinculado à administração pública. Sob este aspecto recomenda-se estudo do CTM com enfoque nos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência.

- 3) Tendo em vista a necessidade de regulamentação efetiva do cadastro urbano no Brasil, recomenda-se estudar a criação de uma lei nacional que defina a composição básica, integrações e atribuições efetivas do Cadastro Territorial Multifinalitário, nos moldes das Diretrizes Nacionais editadas pelo Ministério das Cidades (Portaria nº 511/2009), conduzindo à conformação do direito urbanístico e ao desenvolvimento sustentável dos Municípios.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDUL MAJID, Shamsul Izhan. **Benefits and Issues of developing a Multi-Purpose Cadastre.** International Archives of Photogrammetry and Remote Sensing. Vol. XXXIII, Part B4. Amsterdam, 2000.

ARRUDA, Ridalvo Machado. O registro de imóveis e o cadastro, Opinião Jurídica: Ano IV Nº 29 – novembro de 1999. Disponível em <<http://www.datavenia.net/opiniaio/rivmach.html>>, Acesso em: 11/jul/2011.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretãs; CARVALHO, Celso Santos. MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001).** (p. 91/118) *in* O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

BATISTA, Antenor. Posse, possessória, usucapião e ação rescisória: manual teórico e prático. 4 ed. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 5 de Outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Portaria Ministerial nº 511, de 07 de dezembro de 2009. **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.** Publicada no DOU de 08 de dezembro de 2009a.

BRASIL. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009b.

BRASIL. Ministério das Cidades. 5º Fórum Urbano Mundial. (22 e 26 de março de 2010) **“O Direito à Cidade: Construindo o Urbano Dividido”**. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/biblioteca/forum-urbano-mundial-5-direito-a-cidade-unindo-o-urbano-dividido/>> Acesso em: 04/abr/2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010b. 40p. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 09/set./2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=7&Itemid=64> Acesso em: 09/maio/2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 (92 p). Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 09/maio/2011.

BITENCOURT, Luciane Rodrigues de; LOCH, Carlos. **O uso das séries históricas de fotografias aéreas para monitoramento físico-espacial de propriedades rurais visando a avaliação da legalidade das posses**. Anais do COBRAC 98 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 18 a 22 de Outubro 1998.

BITENCOURT, Luciane Rodrigues de. **O uso das séries históricas de fotografias aéreas para o monitoramento físico-espacial no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro - SC.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

BUENO, Silveira. **Minidicionário da Língua Portuguesa.** 2ed. São Paulo : Fdt, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos.** São Paulo : Saraiva, 2009. (649 p.)

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **O imposto territorial rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 238 p

CAMPOS, Odete Camargo de. **Ação de Usucapião Especial de Imóvel Urbano.** Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/5048/1/acao-de-usucapiao-especial-de-imovel-urbano/pagina1.html>> Acesso em 10/abr/2009.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. **Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2010.

CARNEIRO. Andrea Flávia Tenório. **Da cartografia cadastral.** (p. 49/64) In: Manual de Apoio – CTM: **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros** / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 170p.

CASARIN, Vanessa; OLIVEIRA, Maria Aline Alencar; LOCH, Carlos. **A importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frente ao Estatuto da Cidade e Plano Diretor na busca pela Justiça Social.** Anais do COBRAC 2006. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 15 a 19 de outubro de 2006.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. **A doutrina da função social da propriedade.** Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2000/machagas/a_dout_da_funcao_soc_da_propriedade.htm> Acesso em: 22/jan/2009.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada.** 18ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2008. 707p.

COCCARO FILHO, Celso Augusto. **Usucapião especial de imóvel urbano: instrumento da política urbana.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 437, 17 set. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5709>>. Acesso em: 26/mar/2009.

COIMBRA, Jordana. **Sistema de informações geográficas de apoio ao Cadastro Técnico Multifinalitário, em ações de regularização fundiária, no município de Caaporã/PB.** Trabalho de Conclusão do Curso Superior de Tecnologia em Geoprocessamento, do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba – CEFET/PB, João Pessoa, 2007. 58p.

COMPARATO, Fabio Konder. **Direito empresarial:** estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1990. 553p.

COPQUE, Augusto César da S. M. SOUSA, Fabíola Andrade. **Cadastro Técnico Multifinalitário Urbano Para Regularização Fundiária: O Caso de Alagados – Salvador/BA.** Disponível em: <<http://www.chaourbano.com.br/visualizarArtigo.php?id=29>>. Acesso em: 10/set./2011.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; ERBA, José Afonso. **As Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário: processo de formulação, aprovação e implementação nos municípios brasileiros.** (p. 09/14) *In*: Manual de Apoio – CTM: **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros** / Organizadores: Egláisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 170p.

DINIZ, Maria Helena. **Posse e Propriedade.** 3ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a.

_____. **Sistema de Registro de Imóveis.** 4ed. rev., aum. e atual. São Paulo : Saraiva, 2003b.

_____. **Código Civil Anotado.** 13ed. rev., aum. e atual. São Paulo : Saraiva, 2008.

_____. **Curso de Direito Civil Brasileiro, volume 4: direitos das coisas.** 25ed. São Paulo : Saraiva, 2010. 653p.

DOEBELE W. **Why cadastral systems are important for less developed countries.** The urban Edge. 9 (1985) *apud* LARSSON, Gerard. **Land registration and cadastral systems: Tools for land information and management.** London : Addison Wesley Longman Limited, 1997.

ERBA, Diogo Alfonso [et al.] (orgs). **Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana.** Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

_____. **Da gestão e do financiamento do cadastro.** (p. 65/86) *In*: Manual de Apoio – CTM: diretrizes para a criação, **instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros** / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 170p.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1988. 192 p.

FERNANDES, Edésio. **A natureza curativa dos programas de regularização**. In: **Regularização da terra e da moradia** / Organizadores: Betânia de Moraes Alfonsin, Claudia Brandão de Serpa, Edésio Fernandes, Fernanda Carolina Vieira da Costa, Grazia de Grazia, Nelson Saule Jr., Paulo Silveira Martins Leão Jr., Raquel Rolnik. Instituto Polis, 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_161.pdf>. Acesso em: 09/set./2011

FERNANDES, Cíntia Estefânia. **Do marco jurídico e das disposições finais**. (p. 137/153) In: Manual de Apoio – CTM: **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros** / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 170p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio eletrônico**: século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Lexicon Informática, 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. vol. 5. 4 ed. rev. São Paulo : Saraiva, 2009. 626p.

HOCHEIM, Norberto. **Cadastro Técnico Urbano**. Material Didático, Florianópolis, 2003.

HEOFACKER, José Carlos. **Dificuldade na implantação de um cadastro técnico multifinalitário - Estudo de Caso do Município de Criciúma – SC**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 2925 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 01/nov./2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2004. Disponível em: <<http://www.censo2004.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16/fev./2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05/mar./2011.

IHERING, Rudolf von. **Ueber den Grund des Besitzschutzes : Eine Revision d. Lehre vom Besitz**, 2. verb. u. verm. Aufl., Jena : Mauke, 1869 - VIII, 224 S. Disponível em: <[http://dlib-pr.mpiet.mpg.de/mfer/cgi/kleioc/0010MFER/exec/books/"154201"](http://dlib-pr.mpiet.mpg.de/mfer/cgi/kleioc/0010MFER/exec/books/)>. Acesso em: 26/08/2011.

JUNG, Carlos Fernando. **Metodologia Científica - Ênfase em Pesquisa Tecnológica**. 3 Ed. Rev. e Ampl., 2003/I. Disponível em: <<http://www.jung.pro.br>>. Acesso em: 01/set/2011.

JUNQUEIRA, Juliana Reu. **Análise da evolução das áreas verdes urbanas utilizando séries históricas de fotografias aéreas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2010.

KELM, D. F. P., LOCH, R. E. N., LOCH, C. (1998) **O Cadastro Técnico Multifinalitário como Ferramenta de Avaliação da Progressão da Degradação Ambiental em Área de Mineração de Carvão**. Anais do COBRAC 98 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 18 a 22 de Outubro 1998.

LARSSON, Gerard. **Land registration and cadastral systems: Tools for land information and management.** London : Addison Wesley Longman Limited, 1997.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **A função social da propriedade: em busca de uma contextualização entre a Constituição Federal e o Novo Código Civil.** Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Ano 8, nº 10, 2004. (p. 271/290).

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas.** São Paulo: Secretaria do Estado da Cultura, 1990. 111p.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual elementar de direito civil.** 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 5 v.

LOCH, Carlos. **Cadastro Técnico Multifinalitário Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** (p. 71/101) In: ERBA, Diogo Afonso, et al. **Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana.** Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Cadastro Técnico Multifinalitário: rural e urbano.** / Carlos Loch, Diego Alfonso Erba. Cambridge/MA : Lincoln Institute of Land Policy, 2007a.

_____. **A realidade do Cadastro Técnico Multifinalitário no Brasil.** Anais do VIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto (Florianópolis, 2007b). pg. 5357 a 5364 Disponível em: <<http://martedpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.14.18.04.51/doc/5357-5364.pdf>>. Acesso em: 04/ago./2007.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da cidade periférica.** (p. 5/22) *in* **O Estatuto da Cidade : comentado** = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

MATTOS, Karine Gonçalves da Silva; ORTH, Dora Maria; PETINE, Jussara; DUTRA, Rafael de Bona. **Legislação urbana no Brasil**. Anais do COBRAC 2002 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 06 a 10 de outubro 2002.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; PRENDES, Célia Marisa; REIS, Márcio Schneider. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo : Malheiros, 2003. 882 p.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. V.3: Direito das Coisas. 38ed. rev. e atual. por Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo : Saraiva, 2007. 473p.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Usucapião**. 6ed. Rio de Janeiro : Aide Editora, 1992.

NEQUETE, Lenine. Da **prescrição aquisitiva (usucapião)**. 3 ed. Porto Alegre : Ajuris, 1981.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 4ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2006.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **A posse e a propriedade no novo Código Civil**. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina180.doc>> Acesso em: 08/ago/2007.

OLIVEIRA, Júlio Aguiar de; FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs. **Uma perspectiva histórica do conceito de propriedade.** Revista da Faculdade Mineira de Direito. Santa Cruz do Sul, nº17 (jan./junho, 2002). p.129/140.

OLIVEIRA, Francisco Henrique de. **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do CTM nos municípios brasileiros.** (p. 31/47) In: Manual de Apoio – CTM: **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros** / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 170p.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de. BORDERES, Kenia Bernardes. **Propriedade, domínio, titularidade, posse e detenção.** Revista Jurídica, CCJ/FURB n. 25 (jan./jul., 2009). P. 99-107.

OLIVEIRA, Gustavo Paschoal Teixeira de Castro; THEODORO, Silvia Kellen da Silva. **A evolução social da propriedade.** Disponível em: <http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_16.pdf>. Acesso em: 11/maio/2011.

OLIVEIRA, Júlio Aguiar de; FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs. **Propriedade e função social ensaio sobre a filosofia da propriedade privada.** Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte, MG, v. 17, p.231-244, 2008.

PARANAGUÁ/PR PREFEITURA MUNICIPAL. **Lei Complementar nº 60 de 23 de agosto de 2007.** Disponível em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor/LEI_COMPLEMENTA_R_N060-PLANO_DIRETOR-NOVO.pdf> Acesso em: 11/set./2011.

PEREIRA, Camila Cesário. **A importância do cadastro técnico multifinalitário para elaboração de planos diretores.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2009.

PEREIRA, Flávia Maria Gomes. **A função social como elemento do conceito de propriedade.** Cadernos de Iniciação Científica, Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Ano 1, nº 1, 2004. (p.47/54)

PHILIPS, Jürgen. **Das disposições gerais** (p. 15/29). In: Manual de Apoio – CTM: **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros** / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 170p.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor.** Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, 2005.

REIS, Jorge Renato. **A propriedade urbana no Brasil.** Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, nº17 (jan./junho, 2002). p.57/78.

REIS, Ernesto Santana dos. BRANDÃO, Artur Caldas. **Cadastro Territorial como instrumento de sustentabilidade.** Anais do XXIV Congresso Brasileiro de Cartografia – Aracaju/SE - Brasil, 16 a 20 de maio de 2010. (p.992/998). Disponível em: <<http://www.meau.ufba.br/site/node/1132>>. Acesso em: 11/maio/2011.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião.** 3ed. São Paulo : Saraiva, 2003 (v. 1 e v.2) *apud* GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** vol. 5. 4 ed. rev. São Paulo : Saraiva, 2009. 626p.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RODRIGUES, Décio Luiz José. **Principais inovações do Novo Código Civil.** São Paulo : Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2003a. (167p.)

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil: Direito das coisas.** vol. 5. 28ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2003b.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil.** 2ed. São Paulo : Max Limonade. *apud* DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, volume 4: direitos das coisas.** 25ed. São Paulo : Saraiva, 2010. 653p.

ROLNIK, Raquel. **Identificando as irregularidades.** In: **Regularização da terra e da moradia** / Organizadores: Betânia de Moraes Alfonsin, Claudia Brandão de Serpa, Edésio Fernandes, Fernanda Carolina Vieira da Costa, Grazia de Grazia, Nelson Saule Jr., Paulo Silveira Martins Leão Jr., Raquel Rolnik. Instituto Polis, 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_161.pdf>. Acesso em: 09/set./2011.

SABOYA, Renato T. de. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SANTOS, Jorge Sincorá dos. **Prática Forense Civil.** 6ed, rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro : Lúmen Juris, 2006.

SAVIGNY, Friedrich Carl Von. **Das Recht des Besitzes: Eine civilistische Abhandlung, Gießen.** Heyer, 1803 - XXXII, 495 S. Disponível em: <[http://dlib-pr.mpiet.mpg.de/mfer-cgi/kleioc/0010MFER/exec/books/"235083"](http://dlib-pr.mpiet.mpg.de/mfer-cgi/kleioc/0010MFER/exec/books/)> Acesso em: 26/ag/2011.

SCHLEMPER, Cristina Bastos; JUNQUEIRA, Juliana Reu. **Implantação do Cadastro Técnico no Brasil.** Anais do COBRAC 2008 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis · 19 a 23 de Outubro 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2.ed. rev. e atual. São Paulo : Malheiros, 1995. 421 p.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. in **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro : Renovar, 1999. *apud* CHALHUB, Melhim Namem. **Propriedade imobiliária. Função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro : Renovar, 2000.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse. Um confronto em torno da função social**. 2ed. Rio de Janeiro : Lumen Júris, 2008.

TULADHAR, Arbind Man. **Reengineering Cadastre and Land Registration**. FIG, Working Week. Paris, France, April 13-17, 2003. Disponível em: <<http://www.eurocadastre.org/pdf/tuladharm.pdf>>. Acesso em: 08/maio/2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais** (vol.5). 7ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito Civil: direitos reais** (vol.5). 10ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VÍCOLA, Nivaldo Sebastião. **A propriedade urbana no Brasil**. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito Civil, 2007.

WALD, Arnold. **Direito das coisas**. 10 ed. São Paulo : RT, 1995, p. 98 *apud* ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio – reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais**. Rio de Janeiro : Renovar, 1999.