

Aspectos indenizatórios da desapropriação para regularização fundiária de área privada

Alexandra Fuchs de Araújo¹

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Breve história da irregularidade fundiária no Brasil; 3. A resposta contemporânea da jurisprudência bandeirante; 4. A natureza do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41; 5. As ocupações consolidadas; 6. Considerações finais.

Neste artigo se discute a nova redação do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41, que lhe foi atribuída pela Lei nº 11.977/09, e se pretende responder às questões colocadas no Primeiro Seminário de Direito Urbanístico realizado pela Escola Paulista da Magistratura, formuladas a partir de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a saber: 1) quando o Estado ajuíza ação de desapropriação para fins de regularização fundiária por interesse social, é possível deduzir do preço o débito de IPTU eventualmente existente sobre tal bem, desde o momento do ajuizamento da ação? 2) é requisito indispensável para compensação do valor da indenização devida pela perda do imóvel com débito tributário o fato de este já estar inscrito em dívida ativa e ajuizado, nos termos do artigo 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41 (nova redação)? 3) em caso de resposta positiva à pergunta anterior, a demonstração deve ser feita no processo de conhecimento ou em fase de execução?

Palavras-chave: desapropriação por interesse social – direito à moradia – valor da indenização – regularização fundiária – indenização prévia.

This article discusses the new writing of article 32, paragraph 1 of Decree-Law Nº 3,365/41, which was attributed by Law Nº 11,977/09, and intend to reply to the questions raised in the First Urban Law Seminar organized by the Paulista School of Magistracy, formulated from decisions of the Court of Justice of the State of São Paulo, namely: 1) when the State files an expropriation for the purposes of agrarian regularization for social interest, is it possible to deduct from the price the Property Tax rate, from the first moment? 2) is it a fundamental requirement for any compensation between value of the compensation and tax debt, the debt is recorded and filed, pursuant to article 32, paragraph 1 of Decree-Law Nº 3,365/41 (new writing)? 3) must this demonstration be made in the process of knowledge or in the decision-implementation process?

Keywords: expropriation for social interest – housing rights – amount of the award – land property regularization – previous indemnity.

¹ Mestranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1996) e graduação em História pela mesma Universidade (1987). Especialista em Direito Urbanístico pela EPM (2014). Pesquisadora Núcleo de Estudos e Pesquisas em Direito Administrativo Democrático (NEPAD/USP) desde 2013. Juíza de Direito desde 1998. Juíza da Fazenda Pública do Estado de São Paulo desde 2003.

1. Introdução

Neste trabalho, a proposta é, a partir da discussão desenvolvida no Primeiro Seminário de Direito Urbanístico realizado pela Escola Paulista da Magistratura, verificar as possíveis soluções para um problema jurídico que já aflige os operadores do Direito, em especial aqueles que lidam com processos judiciais envolvendo regularização fundiária.

A questão proposta no Seminário, baseada em decisões judiciais recentes,² envolvia uma área privada, ocupada por diversas famílias há mais de cinco anos, cujo proprietário não pagava débitos de IPTU há mais de 10 anos. O Município iniciou a regularização fundiária da área e, ao mesmo tempo, o proprietário ajuizou ação de indenização por desapropriação indireta ou apossamento administrativo. Perguntou-se, primeiramente, se era necessário o ajuizamento de ação de desapropriação para a regularização fundiária da área privada.

Foram debatidas, ainda, as seguintes questões: 1) quando o Estado ajuíza ação de desapropriação para fins de regularização fundiária (interesse social), é possível deduzir do preço do débito de IPTU, desde o ingresso da ação? 2) é requisito fundamental para eventual compensação entre tributo e dívidas tributárias, que a dívida esteja inscrita e ajuizada, nos termos do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41 (incluídos pela Lei nº 11.977/09)? 3) esta demonstração deve ser feita no processo de conhecimento ou em fase de execução?

Também se discutiu os seguintes pontos: 1) se está presente o interesse de agir do proprietário em relação à ação de indenização por desapropriação indireta ou apossamento administrativo; 2) se, na hipótese de existir uma comunidade instalada no terreno há mais de cinco anos, haveria possibilidade de compensação tributária de débito de IPTU com o valor devido ao titular do domínio pela sua perda; 3) caso admitido o abatimento, questionou-se se este poderia ocorrer nos próprios autos da desapropriação.

Hoje, o conflito pela terra urbana é uma realidade cada vez mais complexa e para a qual os instrumentos processuais tradicionais não trazem uma resposta satisfatória. O grande risco, ao se instaurar o contraditório entre as partes e sentenciar o processo sem levar em conta o contexto social, é o magistrado resolver o processo, mas não solucionar a lide, em sua clássica definição de “pretensão resistida”. Não raro, nos processos iniciados em razão de conflitos fundiários, as partes não correspondem aos interessados na questão.

Ainda, existe uma necessidade premente de regularização da posse da terra urbana. Do ponto de vista social, os moradores das comunidades informais são muitas vezes associados à marginalidade e se tornam alvos fáceis da violência urbana.³ Num Estado como o nosso, em que entre as diretrizes e desafios constitucionais estão a realização da dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades

² TRIBUNAL de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0000785-67.2007.8.26.0114. (Relator(a): Moacir Peres; Comarca: Campinas; Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 16/09/2013; Data de registro: 20/09/2013; TRIBUNAL de Justiça de São Paulo. APELAÇÃO Nº 1012060-57.2014.8.26.0564. Relator(a): Vicente de Abreu Amadei; Comarca: São Bernardo do Campo; Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 14/04/2015; Data de registro: 18/04/2015; TRIBUNAL de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0059188-07.2012.8.26.0000. Relator(a): Leme de Campos; Comarca: Nova Granada; Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 23/04/2012; Data de registro: 24/04/2012.

³ FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. p. 7. (Foco em Políticas Fundiárias).

sociais e regionais,⁴ a conquista da moradia digna para todos é um pressuposto inevitável para que se alcance os objetivos nacionais.

Nesse contexto, novos instrumentos processuais podem ser empregados para garantir a efetividade dos processos judiciais envolvendo a posse de terra urbana, com especial destaque para a conciliação e a mediação, em qualquer fase da ação judicial, até mesmo na execução.⁵

Aqui, o que se pretende é, a partir de ações envolvendo o valor da indenização a ser paga na desapropriação de áreas invadidas, apresentar novos elementos para o debate sobre o valor da indenização e seu verdadeiro credor, com base nos novos dispositivos legais aplicáveis à situação, buscando novas soluções que melhor atendam ao interesse público.

2. Breve história da irregularidade fundiária no Brasil

O Brasil, no período entre 1950-1980, passou por um processo de intensa urbanização. Foi durante esse período que se formaram as favelas, principal forma de acesso ao solo urbano pelas camadas menos privilegiadas da população.

Relata Machado sobre esse período:

No começo dos anos 1960, momento em que comecei a trabalhar, concebia-se a existência nas cidades de uma franja que correspondia à favela; esta era pensada como uma espécie de zona de sociabilidade periférica, física e habitacionalmente demarcada. Certamente, esta concepção permanece até hoje de diferentes formas, mas o momento dominante da favela como problema habitacional foi, em minha opinião, o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960, quando estava me formando em Sociologia na PUC, no fatídico ano de 1964, e começava a trabalhar. [...] Na prática, as favelas eram principalmente discutidas como um problema habitacional que merecia e poderia ter solução através de políticas públicas, estatais.⁶

A comentar sobre a formação da metrópole moderna, José Afonso da Silva relata:

Essa metrópole, no Brasil, formou-se por via de uma ocupação caótica do solo urbano; caótica, irracional e ilegal. Foi, de fato, o loteamento ilegal, combinado à autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras. Dessa forma foram construídas as imensas periferias de São Paulo e Rio de Janeiro. É certo que a Lei Lehman (Lei 6766/1979) pretendeu corrigir a situação, fechando essa alternativa, que era a única forma

⁴ Constituição Federal, artigos 1º, III e 3º, III. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2015.

⁵ Mais adiante, será retomada a questão do trânsito em julgado e eventual conciliação no processo de execução.

⁶ SILVA, Luiz Antonio Machado. Quarenta anos de sociologia das classes populares urbanas. In: CARNEIRO, Sandra de Sá; SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel (Org.). *Cidade: olhares e trajetórias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 25-27.

*de acesso do trabalhador pobre à propriedade urbana, sem lhe abrir outra oportunidade. Por isso, um dos resultados que se aponta com a promulgação da lei é o crescimento de favelas.*⁷

A Lei nº 6766/79 conceitua loteamento no seu art. 2º, § 1º, como “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Do conceito legal, já é possível antever o primeiro problema relativo à efetiva regularidade do solo urbano para as camadas mais carentes da população: lotear implica, no mínimo, a realização de obras caras de infraestrutura. De outro lado, a Lei 6766/79 reconheceu o Estado como sujeito interessado na adequada ocupação do espaço urbano, imputando-lhe deveres e direitos na dinâmica firmada com o proprietário privado e a coletividade, moradora e usuária da região.

Mas o alto custo da regularização, aliado à omissão do Estado no que pertine à fiscalização dos empreendimentos voltados para a classe mais carente da população, fizeram com que a nova lei se tornasse mais um instrumento de incentivo à irregularidade fundiária do que um mecanismo de legitimação do Estado de Direito.

O fenômeno trouxe uma característica paradoxal à cidadania brasileira, segundo avaliação de James Holston. Devido à impossibilidade de acesso à terra legalizada, a maioria dos moradores da cidade era obrigada a morar ilegalmente, o que, dessa forma, acabou virando regra em muitos assentamentos humanos do país. “Morar ilegalmente alienou cidadãos da lei genérica, reduzindo seu acesso ao direito e à justiça, minando-a como instituição de e para a cidadania, transformando-a em algo a ser aplicado aos inimigos, com o comprometimento inclusive da soberania do Estado”⁸.

Esse contexto sociológico e legal explica a alta litigiosidade relativa às invasões de terra urbana nos dias atuais, a elevada criminalidade, a existência de verdadeiros bolsões de território ao qual o Estado de Direito não tem acesso: a reversão do quadro, a necessidade de reconquista desse espaço físico pelo Estado pelo Direito, certamente terá como consequências a redução da violência, de doenças, de diferenças sociais.

No esforço de legalização das ocupações urbanas irregulares antigas, desde 1988 o texto constitucional já acenava com a possibilidade de desapropriação com a finalidade de atender à função social da cidade, disciplinando o instituto nos seguintes termos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁷ SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 23.

⁸ HOLSTON, James. *Cidadania insurgente – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 156-157.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.⁹ (g.n.).

Ou seja, de acordo com o texto constitucional, se determinada área é privada, não utilizada ou subutilizada, nos termos de lei federal, é possível o pagamento da indenização através de emissão de títulos da dívida pública.

A finalidade do dispositivo constitucional, por ocasião de sua promulgação, era reduzir a especulação imobiliária e o subaproveitamento da área urbana. Mas a regulamentação da Constituição Federal, no que concerne à política urbana, vem-se dando de forma lenta: apenas em 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade, e os Municípios ainda estão em fase de efetiva implementação de seus planos diretores, com as dificuldades inerentes ao enfrentamento de dois direitos fundamentais diferentes: moradia e propriedade.

A questão não tem origem apenas cultural, mas reflete a própria natureza humana. Na busca da compreensão do conflito, Luís Manuel Fonseca Pires retorna ao conto *Na Arca*, de Machado de Assis, e ao conflito instaurado entre os filhos de Noé na divisão das terras do mundo após o dilúvio, e antes mesmo de retornarem a ocupar a terra.

O autor passeia por diversos marcos da história da humanidade: pelo iluminismo, pela Revolução Francesa, pelo texto de Tom Joad, *As vinhas da Ira*, e pela análise de David Harvey quanto ao “método Haussmann”. Ao final, conclui *que há necessidade de mais. Ou de menos. Mais ser, menos ter*,¹⁰ um caminho que tem sido trilhado, desde o século XX, quando se reconhece a função social da propriedade. Mas essa revisão do valor da propriedade para a sociedade vem com uma resistência atávica da esfera pública¹¹.

⁹ *Constituição Federal do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2015.

¹⁰ PIRES, Luís Manuel Fonseca. *Moradia e propriedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 63.

¹¹ Aqui, utilizo o conceito de “esfera pública” formulado por Habermas, em uma de suas reelaborações mais recentes, quando este autor se refere à esfera ou espaço público, mas sublinha que esta jamais pode ser confundida com alguma instituição, organização ou qualquer estrutura normativa. Também não é possível delimitar suas fronteiras previamente. A ideia corresponde a uma estrutura aberta. Nas suas palavras: “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 92.). Afirma, também, que os atores da esfera pública não podem exercer poder político e não podem coincidir com a política institucional. A esfera pública, na medida em que não é uma organização, também não constitui necessariamente um espaço. No entanto, da mesma forma que uma organização, ou outra forma de realização espacial, pode ter uma dimensão abstrata, a esfera pública pode, eventualmente, coincidir com alguma estrutura concreta, e nesta medida o poder judiciário deve ser visto como integrante da esfera pública,

Esse conflito repercute no Poder Judiciário com destaque quando há ocupação nova de grandes áreas urbanas ou prédios abandonados, ou quando, apesar de se tratar de ocupações antigas, o proprietário, premido pela notícia de que a área foi classificada como ZEIS ou de que se está na iminência de ser expedido decreto expropriatório, ajuíza ação de reintegração de posse. Em seguida, vem a publicação do decreto expropriatório.

Nessas situações, qual o valor a ser indenizado ao proprietário? Qual o valor a ser depositado no processo, a título de depósito prévio, para fins de imissão na posse?

3. A resposta contemporânea da jurisprudência bandeirante

As questões introduzidas no mundo jurídico com o texto constitucional já encontram alguma resposta na jurisprudência bandeirante.

Um primeiro ponto que aflige diz respeito ao pagamento de indenização quando o terreno possui dívidas de IPTU. Com a reforma recentemente introduzida no Decreto-Lei nº 3365/41 pela Lei nº 11.977/2009, já existe amparo legal para a compensação das dívidas tributárias relativas ao IPTU com o valor do bem.

Nessa vertente, em acórdão proferido em setembro de 2013, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que “no tocante ao pedido de dedução de débito de IPTU, dispõe o Decreto-Lei nº 3.365/41 que “as dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas” (art. 32, § 1º, incluído pela Lei nº 11.977/2009). Assim, eventuais débitos de IPTU podem ser deduzidos do montante indenizatório, desde que inscritos e ajuizados. *Como já houve o levantamento do valor depositado ao início da ação, a demonstração da existência e exigibilidade de tais débitos deve ser feita na fase de execução*”¹².

Reconhece-se no acórdão, portanto, a possibilidade de compensação prévia e nos próprios autos de desapropriação entre dívidas tributárias e o valor da indenização pela perda do bem. O levantamento do montante depositado no início da ação, entretanto, inviabilizou a compensação ainda em fase de conhecimento do processo.

Caso o valor não tivesse sido levantado, essa compensação, *nos termos da decisão acima, a contrario sensu*, seria possível ainda na fase de conhecimento.

Em que pese ao entendimento defendido no julgado sob exame, não nos parece necessário que, como regra, tal tipo compensação, prevista em lei, dê-se apenas no momento da execução da respectiva demanda. Isto porque a própria lei autoriza o levantamento de 80% do valor do bem pelo proprietário, desde que cumprido o artigo 34 do Decreto-Lei, mesmo que isto ocorra no início do processo, o que implica a satisfação desde logo do interesse do expropriado receber desde já o valor do bem. Este dispositivo é, em última análise, uma forma de execução antecipada da sentença.

identificando e percebendo a realidade e os problemas sociais, pressionando o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões nele debatidas e problematizadas, como ocorre com os temas medicamentos, segurança e outros. O que é muito peculiar, no caso do direito de moradia, é a dificuldade de as decisões judiciais expressarem na esfera pública uma posição compatível com a nova ordem.

¹² Ementa: DESAPROPRIAÇÃO - Mantida a avaliação elaborada pelo perito judicial – Laudo pericial bem elaborado, exibindo, assim, valor tendente à justa indenização – Dedução de dívidas fiscais – Admissibilidade, desde que inscritas e ajuizadas (Art. 32, § 1º, do Decreto-Lei 3.365/41) – Demonstração, entretanto, que deve ser feita na fase executiva. Recurso improvido. AGRADO DE INSTRUMENTO No 0059188-07.2012.8.26.0000. Relator(a): Moacir Peres; Comarca: Campinas; Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 16/09/2013; Data de registro: 20/09/2013). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7033648&cdForo=0&v1Captcha=WbyST>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

No cumprimento do art. 34 exige-se, rotineiramente e por determinação legal, a discussão, desde a fase inicial do processo de desapropriação, da inexistência de dívidas tributárias, o que legitima a antecipação da discussão sobre a compensação. Caso contrário, dois interesses são prejudicados: o interesse do particular, que terá de aguardar o final do processo para poder levantar o valor da indenização; e o interesse público, que pode ter prejuízo se o levantamento ocorrer com a dispensa deste debate.

Inevitável, também, reconhecer a demanda do Poder Público por disponibilidade dos recursos financeiros por questões orçamentárias. Não há sentido em se aguardar o final do processo, mantendo-se dinheiro público em depósito judicial, quando existem mecanismos jurídicos para antecipar a discussão sobre o valor a ser liberado, tanto em favor do proprietário, quanto em favor da Fazenda, desde o início da demanda expropriatória.

Assim, a melhor solução que se apresenta é que se desloque a discussão sobre a liquidez ou não da dívida tributária para o momento do cumprimento do artigo 34 do Decreto-Lei: o Poder Público realiza o depósito integral, eventualmente já comprovando dívida tributária líquida, certa e exigível; a parte comprova o domínio do bem e providencia a publicação de editais. Em seguida, é autorizado o levantamento, em favor do erário, do montante equivalente ao débito tributário, e em favor do proprietário de 80% do saldo.

Sem dúvida, a dívida a ser compensada deve ser líquida, certa e exigível. Nesse sentido, há entendimento consolidado do Tribunal de Justiça de São Paulo, e a título de exemplo menciono apenas uma decisão, proferida no Agravo de Instrumento de nº 0180049-56.2011.8.26.0000, em que se indeferiu o pedido de compensação, porque “a agravante encontra-se com a exigibilidade dos débitos fiscais referentes ao IPTU suspensa, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 48.865, porquanto discute o reconhecimento da imunidade tributária. Assim, não há dívida líquida certa e exigível a permitir que se obste o levantamento”¹³.

Quando a exigibilidade dos débitos fiscais referentes ao IPTU está suspensa, contudo, a melhor solução não é a simples negativa de levantamento para as partes. Há que se considerar outros diplomas legais, de natureza orçamentária, e que melhor preservam o interesse dos litigantes.

Desde a promulgação da Lei Estadual nº 12.787/2008¹⁴, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 52.780/2008¹⁵, ao menos no Estado de São Paulo, 70% dos depósitos judiciais de natureza fiscal já integram o orçamento e são utilizados pelo Poder Executivo, mesmo com ação de execução em andamento.

¹³ Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. Desapropriação. Levantamento condicionado à demonstração do cumprimento do artigo 34, do Decreto-lei nº 3.365/41. Débitos fiscais com exigibilidade suspensa. Compensação que somente se reconhece entre dívidas líquidas, certas e exigíveis. Recurso provido. Agravo de Instrumento de nº 0180049-56.2011.8.26.0000. Relatora: Cristina Cotrofe; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 19/10/2011; Data de registro: 21/10/2011). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

¹⁴ Recentemente, foi promulgada, na esfera federal, a Lei Complementar Federal nº 151/2015, com vetos da Presidência, tornando este um mecanismo viável na esfera nacional, e que foi regulamentada recentemente pelo novo Decreto Estadual nº 61.460/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp151.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

¹⁵ Conforme o Decreto Estadual nº 52.780/2008, “os depósitos judiciais e administrativos existentes no Banco Nossa Caixa S.A. na data da publicação da Lei nº 12.787, de 27 de dezembro de 2007, Legislação do Estado, bem como os respectivos acessórios, referentes aos processos judiciais e administrativos em que o Estado de São Paulo seja parte, serão transferidos à conta única do Tesouro, na proporção de 70% (setenta por cento) de seu valor atualizado, exceto aqueles já transferidos nos termos dos decretos nº 46.933, de 19 de julho de 2002, e nº 51.634, de 7 de março de 2007.” Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

Considerando esta realidade, admite-se a interpretação de que, do ponto de vista da preservação do interesse público, a melhor solução seria a remessa do valor referente a débitos fiscais em discussão para o juízo da execução fiscal, de modo que este garanta a execução e esteja desde já disponível para o erário público, como permite a Lei Estadual nº 12.787/2008.

Essa disponibilização não implica nenhuma violação ao devido processo legal, não se subtraindo ao devedor tributário a possibilidade de discutir o débito com todas as garantias constitucionais pertinentes.

Tal alternativa também não estaria em confronto com o decidido no Agravo de Instrumento nº 0059188-07.2012.8.26.0000, do qual destaco a seguinte passagem:

Na desapropriação, a imissão provisória na posse há de ser concedida, em face da alegação de urgência, na forma do art. 15, “caput”, da Lei das Desapropriações, recepcionado pela nova Constituição Federal, mediante depósito apurado em avaliação prévia (STJ 1ª Seção, ED no REsp 38.289-9-SP, rel. p.o.ac. Min. Hélio Mosimann, j. 19.4.94, rejeitaram os embargos, maioria, DJU 23.5.94, p. 12.538).

Por óbvio, então, inexistente permissivo legal apto a viabilizar a imissão provisória na posse, antes do depósito do valor prévio arbitrado. E que não se invoque, diante disto, a possibilidade de se deduzir a dívida fiscal do valor a ser depositado, com fulcro no § 1º, do art. 32, do Decreto-lei nº 3.365/41.

É que, como bem salientado pelo magistrado singular, a dedução pretendida é de ser feita em momento ulterior ao depósito do valor apurado. É o que se afere, inclusive, da própria leitura da lei: “§ 1º As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas.” (grifo nosso).

Ademais, a despeito de existir execução fiscal originada por débito fiscal decorrente do imóvel em apreço, é bem certo que o crédito invocado exige maiores exames, o que será feito com maior profundidade naqueles autos e em momento oportuno¹⁶ (g.n.).

Com a transferência do montante *sub judice* para os autos de execução fiscal, as questões referentes à liquidez e certeza do débito tributário seriam realizadas na esfera adequada.

Adotando-se esse procedimento, no processo de desapropriação, define-se com a máxima antecedência, e sem risco para nenhuma das partes, qual o montante líquido a ser levantado desde já pelo desapropriado. O restante permanecerá à disposição do Poder Judiciário, mas a outro título, ou seja, como garantia de uma dívida tributária, e não mais como valor do bem desapropriado, depositado cautelarmente nos autos da desapropriação enquanto indefinido o valor do débito fiscal.

¹⁶ Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. Desapropriação – Valor indenizatório. Pretensão da Municipalidade de compensar o valor da indenização com débitos fiscais – Art. 32, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41. Impossibilidade – Necessidade de complementação do valor. Imissão que só é de ser concedida com o depósito integral do valor apurado em avaliação prévia. Agravo improvido. Agravo de Instrumento nº 0059188-07.2012.8.26.0000. Relator(a): Leme de Campos; Comarca: Nova Granada; Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 23/04/2012; Data de registro: 24/04/2012). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

4. A natureza do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41

Discute-se a natureza da nova redação conferida ao artigo 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41 pela Lei nº 11.977/2009, que permitiu que as dívidas fiscais, quando inscritas e ajuizadas, sejam deduzidas dos valores depositados para fins de deferimento de imissão na posse nas ações de desapropriação.

Na apelação 0058286-14.2008.8.26.0576, com o fundamento de que “a natureza processual da norma supracitada não autoriza a sua imediata aplicação,” por se tratar de “norma da espécie instrumental material, por criar efeitos patrimoniais para as partes,” concluiu-se que a nova redação do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41 não poderia ser aplicada desde já.

A jurisprudência entende que, embora se atribua às normas de direito processual eficácia imediata, as normas da espécie instrumental material não incidem nos processos já iniciados, em respeito ao ideal de segurança jurídica.¹⁷

A compensação, decorrente da nova redação da lei, não atinge o patrimônio do desapropriado: nada modifica em relação às dívidas, não alterando o fato de que existe um tributo. Desde antes da alteração normativa, sem o prévio pagamento do tributo, aquele valor depositado não poderia ser levantado, impondo-se para tanto a apresentação da certidão negativa tributária.

No momento do levantamento, é dever do desapropriado demonstrar a inexistência de dívidas em relação ao bem desapropriado. Quando isso ocorria, antes da nova redação da lei, o devedor tinha duas opções: saldar a dívida para poder levantar o valor da desapropriação; 2) quando não tinha esta liquidez, pedir o levantamento de valor suficiente para o pagamento do débito, de forma a viabilizar o levantamento do restante; neste caso, estava sujeito à liberalidade do magistrado.

O novo dispositivo veio ajudar o devedor sem liquidez, que agora não depende mais da boa vontade do magistrado para liberar os valores da indenização: o próprio ordenamento já permite a compensação no curso do processo, a fim de viabilizar a quitação do tributo e a liberação do pagamento.

Nessa vertente, a inovação normativa tem natureza de lei estritamente processual, e não de norma da espécie instrumental material, uma vez que não gera efeitos patrimoniais para as partes, não reduzindo nem aumentando o patrimônio anterior, seja do expropriado, seja do expropriante. Apenas influi no regime de levantamento de valores, aumentando a segurança jurídica de levantamentos antecipados e permitindo que as partes possam usufruir desde já do que efetivamente lhes pertence.

Na mesma apelação 0058286-14.2008.8.26.0576, argumenta-se que “a compensação prevista pelo art. 100, § 9º, da Constituição Federal só é possível ‘no momento da expedição dos precatórios’, razão pela qual se mostra incabível a sua arguição no presente momento processual”¹⁸.

¹⁷ Apenas a título exemplificativo, cito três exemplos de decisões neste sentido: STJ – AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 475876 RS 2002/0148590-8 (STJ); Data de publicação: 05/05/2003; STJ – AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 433863 RS 2002/0051428-8 (STJ); STJ – AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 439548 RS 2002/0063922-9 (STJ). Disponíveis em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

¹⁸ Ementa: AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. Desapropriação indireta. Valor indenizatório. Necessária a adoção do laudo pericial judicial. Correto o método utilizado. Juros compensatórios reduzidos à razão de 6% ao ano. Cumulação que não se constitui em anatocismo. Súmula 102 do STJ. Pretensão da Municipalidade de compensar o valor da indenização com débitos fiscais, com

O parágrafo 9º do art. 100, no entanto, foi declarado inconstitucional por maioria de votos, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4357 e 4425,¹⁹ sob a alegação de ofensa ao princípio da isonomia, porque a regra acrescentava uma prerrogativa ao Estado de encontro de contas entre créditos e débitos que não é assegurada ao ente privado.

A situação não se equipara à do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41. A lei de desapropriação não coloca o Poder Público em situação mais vantajosa em relação ao particular que, se não fosse por esta possibilidade de encontro de dívidas, não poderia levantar nenhum valor enquanto não quitada a dívida tributária.

No voto do Ministro Ayres Britto na ADI, ponderou-se pela violação de separação de poderes e desproporcionalidade de meios, até porque existe, no dispositivo constitucional introduzido pela Emenda 62/2009, a possibilidade de penhora do mesmo precatório:

Com efeito, esse tipo de conformação normativa, mesmo que veiculada por emenda à Constituição, também importa contratura no princípio da separação dos Poderes. No caso, em desfavor do Poder Judiciário. Como ainda se contrapõe àquele traço ou àquela nota que, integrativa da proporcionalidade, demanda a observância obrigatória da exigibilidade/necessidade para a restrição de direito. Isso porque a Fazenda Pública dispõe de outros meios igualmente eficazes para a cobrança de seus créditos tributários e não-tributários. Basta pensar que o crédito, constituído e inscrito em dívida ativa pelo próprio Poder Público, pode imediatamente ser executado, inclusive com a obtenção de penhora de eventual precatório existente em favor do administrado. Sem falar na inclusão do devedor nos cadastros de inadimplentes.²⁰

No permissivo do art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41, a autorização para compensação do preço, de forma diversa, não implica quitação do tributo, mas, sim, a possibilidade de compensação para fins de levantamento e fixação de valores líquidos em favor do proprietário: havendo tributos pendentes, o valor é transferido para o juízo da execução, liberando-se, no juízo da desapropriação, credor e devedor, que são tratados, portanto, com isonomia.

5. As ocupações consolidadas

Um último ponto diz respeito a ocupações muito antigas, com posse já consolidada há mais de 5 (cinco) anos. Sobrevindo o decreto expropriatório, muito se discute hoje se cabe, realmente, o pagamento de indenização.

base no art. 32, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41. Inadmissibilidade. Norma introduzida no ordenamento jurídico somente após o ajuizamento da demanda. Honorários advocatícios reduzidos para R\$ 15.000,00. Ação procedente – Sentença parcialmente reformada. Reexame necessário e recurso voluntário da Municipalidade providos em parte. Apelação 0058286-14.2008.8.26.0576. Relator(a): Leme de Campos; Comarca: São José do Rio Preto; Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 02/05/2011; Data de registro: 05/05/2011). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

¹⁹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>. Acesso em: 20 set. 2015.

²⁰ Voto do Ministro Ayres Brito na ADI 4357/DF. p. 11. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>. Acesso em 20 set. 2015.

A questão já era anterior à promulgação da Lei nº 11.977/2009, que não trata apenas da construção de novas moradias dentro do programa Minha Casa, Minha Vida, mas cuida também da regularização fundiária de ocupações antigas já há muito juridicamente irreversíveis.

Nos centros urbanos, como é de conhecimento geral, existem grandes áreas particulares ocupadas por favelas, muitas vezes antigos loteamentos irregulares ou clandestinos, em que moram milhares de pessoas em condições, com frequência, subumanas.

Em relatório sobre a regularização de assentamentos informais na América Latina, Edésio Fernandes notícia que

[...] se existe uma determinante subjacente e característica, em praticamente todos os tipos de assentamentos informais, é a violação da ordem jurídica vigente de algum modo. Os assentamentos informais muitas vezes têm características físicas semelhantes, mas seus problemas jurídicos diferentes específicos têm consequências diferentes. Os assentamentos informais geralmente envolvem a existência de uma ou mais formas intrínsecas de ilegalidade, seja por violações dos direitos de propriedade de terras privadas, públicas ou comunais; seja pela violação das normas ou regulamentos urbanos, ambientais ou de construção; ou ainda pela falta de inscrição e disposição de tributação.²¹

A finalidade da Lei nº 11.977/2009 é instrumentalizar o gestor público para novas alternativas jurídicas, diante da realidade fática, de modo a alcançar a posse regularizada da terra urbana, solucionando conflitos jurídicos e legais históricos.

A regularização fundiária atinge situações em que a perda da posse não teve origem num ato de império do Estado. Ao contrário, a perda da posse pelo proprietário titular ocorreu há muitos anos, por terceiros, e por diversas razões, em especial pelo loteamento clandestino ou simples ocupação da área, muitas vezes facilitados pela inércia do seu titular em promover o respectivo aproveitamento.

Quando há uma ocupação consolidada, uma das alternativas legais para a regularização é a desapropriação por interesse social, com a finalidade de conferir juridicidade a uma situação de fato produzida à margem da lei.

Esta, contudo, não é a única alternativa para que se alcance tal objetivo.

Para legalização do assentamento, poderia ser empregada, ainda, a usucapião coletiva. Mas essa ação tem-se revelado muito morosa e ineficiente.²²

²¹ FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. p. 12. (Foco em Políticas Fundiárias).

²² Sobre as dificuldades da ação de usucapião coletiva, Silvio de Salvo Venosa pondera: “Na situação enfocada do Código Civil, porém, a aquisição se aproxima da desapropriação, pois de acordo com o artigo 1.228, parágrafo 5º, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, a sentença valerá como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. Nesta situação, o Código Civil menciona que a ocupação deve ser de boa-fé, por mais de cinco anos. Haverá, sem dúvida, um procedimento custoso na execução, pois cada possuidor deverá pagar o preço referente à sua fração ideal do terreno, ou outro critério de divisão que se estabelecer na sentença. Destarte, se o proprietário não desejar ter contra si uma ação de usucapião, deverá reivindicar área para lograr obter indenização. Observe que enquanto a disposição analisada do Código Civil se aplica tanto a áreas rurais quanto urbanas, o usucapião coletivo da Lei nº 10.257/2001 se aplica somente

Na prática, o Poder Público tem-se utilizado com frequência da desapropriação por utilidade pública como um instrumento de regularização fundiária, por ser o meio mais ágil para se obter a segurança jurídica em relação à posse da terra, uma vez que para a imissão na posse, em ação de desapropriação, basta o cumprimento dos requisitos do artigo 34 da Lei de Desapropriações.

É importante registrar que as ocupações consolidadas não podem ser confundidas com casos de desapropriação indireta. Em recente decisão, reconheceu-se o seguinte:

Com efeito, o Decreto Municipal nº 17.659/2011 não tem feição expropriatória alguma, pois, apenas, em sintonia com o art. 9º da Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, aprova, para o imóvel em foco, o Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável dos Assentamentos Precários Capelinha e Cocaia, localizados, respectivamente, na Estrada Caminho do Mar e Estrada da Cocaia, Bairro Varginha, São Bernardo do Campo, correspondente aos perímetros delimitados como ZEIS 4 (fls. 68/69).

Ora, tal enquadramento, inclusive como ZEIS, ou seja Zona Especial de Interesse Social, para fins de regularização fundiária, diz respeito apenas ao contexto específico de limitações urbanísticas de zoneamento especial, com possível flexibilização de índices urbanísticos (art. 47, V, da Lei 11.977/2009), necessária para as medidas de regularização fundiária de interesse social (art. 47, VII, “b”, da Lei 11.977/2009), ante a ocupação informal e a urbanização consolidada verificada no local. Assim, o referido Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, autorizado pelo tal decreto, é apenas o primeiro passo para a regularização fundiária de interesse social (art. 51 da Lei 11.977/2009). Esse enquadramento, portanto, não tem o efeito de esgotar o valor econômico do domínio, mas, em certa dose, até pode significar agregação de valor econômico, na medida em que aponta para a possível regularização fundiária da área em foco, ocupada de modo informal, em área ambiental sensível (e, por isso, ao que se supõe, degradada, mas com expectativa de que, com a regularização, fique em condição ambiental melhor que a atual, com a viabilização da regularização fundiária, em modo facilitado: cf. art. 54, caput e §§ 1º e 2º, da Lei n. 11.977/2009).

Outrossim, não houve desapossamento administrativo imputável à municipalidade, anotando-se que se perda da posse do imóvel em foco houve, por parte da autora, ora apelante, ela foi resultante de ocupação realizada por terceiros, e, daí, por esta eventual perda, a Prefeitura Municipal, que apenas está dando impulso à regularização

aos imóveis urbanos. No tocante ao direito intertemporal, quando, na hipótese do artigo 1.228, parágrafo 4º, a posse teve início antes da vigência do novo Código Civil, até dois anos após sua entrada em vigor, o prazo de cinco anos será acrescido de dois anos (artigo 2.030 do novo Código Civil). Não resta dúvida que, em que pese a boa intenção do legislador, teremos que lidar com enormes dificuldades interpretativas, fraudes a esses dispositivos e com os costumeiros atravessadores que se valem da massa coletiva para obter vantagens econômicas, além de dividendos políticos. A luta pela terra sempre foi um problema social antes de ser exclusivamente jurídico. Caberá ao juiz decidir, no caso concreto, sobre a legitimidade das partes, e principalmente, sobre as obras e serviços que devem ser considerados relevantes sob o ponto de vista social e econômico. É claro que situações bem definidas não apresentam dificuldades, como áreas que se apresentam com vias e melhoramentos públicos, beneficiando uma coletividade.” (*Usucapião coletivo no novo Código Civil*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI944,31047-Usucapiao+coletivo+no+novo+Codigo+Civil>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

fundiária – aliás por efeito de condenação decorrente de ação cominatória específica – , não pode ser responsabilizada.

O que eventualmente poderá, de futuro, atingir o domínio dos proprietários da gleba em regularização de interesse social é a usucapião extrajudicial de que cuida a Lei 11.977/2009 (art. 60), subsequente às fases do projeto de regularização (art. 54), da demarcação urbanística (art. 56) e de suas inscrições prediais consequentes (art. 57 e 58), bem como da legitimação de posse e de seu registro imobiliário (art. 59).

Mas, mesmo aí, caso assim ocorra no futuro, indenização alguma será possível contra a Municipalidade, lembrando que esse tipo de regularização fundiária (interesse social) e de usucapião (extrajudicial) atinge diretamente área de domínio de privado (art. 56, § 5º, I e II, da Lei 11.977/2009), e não área de domínio privado previamente expropriada pelo ente público para a regularização (hipótese diversa do caso em foco). Logo, não verificado os pressupostos necessários para a indenização por expropriação indireta, é o caso de manter a r. sentença e negar provimento ao apelo²³ (g.n.).

Demonstrada, desde a inicial, a necessidade de desapropriação por interesse social, com a finalidade de regularização fundiária de área ocupada há mais de cinco anos, mesmo que não se dispensando o depósito prévio, não é hipótese da compensação prevista no art. 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Também não é caso de remessa de valores para o juízo da execução fiscal, porque nada é devido pelo Poder Público ao proprietário: isto porque este já perdeu o domínio há muito tempo, em razão do abandono da propriedade. Este abandono, por sua vez, deve ser demonstrado no curso da instrução, assim como o lapso de posse, para fins de usucapião, que poderá ser reconhecido pelo poder público, na instância administrativa.

O valor da indenização, ao final, será levantado pelos ocupantes do lote, caso no procedimento de regularização se reconheça a usucapião em favor dos ocupantes do lote; ou pelo poder público, se comprovado o abandono do bem, nos termos da lei civil; ou ainda pelo proprietário, não demonstrada nenhuma das hipóteses anteriores.

²³ Ementa: APELAÇÃO – Pretensão indenizatória por desapropriação indireta – Município de São Bernardo do Campo – Assentamentos precários conhecidos por Capelinha e Cocaia – Decreto municipal autorizando, para área maior da área da autora, aprovação de plano de urbanização e regularização fundiária, com enquadramento em ZEIS 4 – Quadro de regularização fundiária de interesse social em área de domínio privado – Eventual perda de posse que não se pode atribuir à municipalidade, mas a terceiros, que ocupam a área em urbanização consolidada – Ausência de apossamento administrativo e de esgotamento econômico do domínio privado por efeito de intervenção ou limitação administrativa – Perda de domínio, em regularização fundiária de interesse social, referente à área de domínio privado, ademais, que pode ocorrer apenas em eventual usucapião extrajudicial de que cuida a Lei 11.977/2009 – Nada, pois, justifica indenização em face da Municipalidade, que apenas teve a iniciativa de dar o primeiro passo para promover a regularização fundiária, aliás, por efeito de condenação decorrente de ação judicial diversa, de feição cominatória – Sentença de improcedência confirmada RECURSO DESPROVIDO. APELAÇÃO Nº 1012060-57.2014.8.26.0564; Relator(a): Vicente de Abreu Amadei; Comarca: São Bernardo do Campo; Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 14/04/2015; Data de registro: 18/04/2015). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

6. Considerações finais

Neste trabalho, discutiu-se o sentido e o alcance do dispositivo previsto no artigo 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41, na nova redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.977/2009. Demonstrou-se que a norma possui natureza de norma estritamente processual, aplicável desde já, e que sua finalidade, longe de implicar confisco do valor indenizatório pela antecipação de uma compensação tributária, é um mecanismo legal apto a permitir que Poder Público e particular usufruam, mais rapidamente e com segurança jurídica, de seu patrimônio.

Também se ponderou que nem sempre algum valor é devido aos proprietários. Nas ocupações antigas, em que a posse da terra urbana já está consolidada há mais de cinco anos, a desapropriação por interesse social é apenas um instrumento de regularização fundiária, não implicando ato de império, a justificar o pagamento de indenização ao proprietário tabular.

Quanto às questões formuladas inicialmente, ficou demonstrado que, quando o Estado ajuíza ação de desapropriação para fins de regularização fundiária por interesse social, não é possível deduzir do preço o débito de IPTU, desde o primeiro momento, porque há pontos que devem ser definidos pelo juízo apenas no curso da instrução, como, por exemplo, o tempo da posse, o verdadeiro credor dos montantes depositados, e se a dívida apontada é líquida, certa e exigível.

É requisito fundamental para eventual compensação entre indenização e dívida tributária, que a dívida esteja inscrita e ajuizada, nos termos do artigo 32, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/41. Mas não apenas isso. Um pré-requisito para o levantamento dos valores pelo proprietário tabular é a comprovação de que a perda da posse se deu por um ato de império, pois é este que efetivamente gera o dever de indenizar do Estado. Quando a posse se perdeu por abandono, e a desapropriação veio apenas com a finalidade de regularização fundiária, o credor dos valores depositados não será o proprietário, e, portanto, não há sequer que se falar em compensação entre indenização e dívidas tributárias.

Havendo, entretanto, efetiva desapropriação e dívidas tributárias – o que pode ficar comprovado desde a fase de conhecimento da demanda expropriatória – a discussão da liquidez e certeza do crédito fazendário pode ser realizada no processo de execução fiscal, com a transferência dos valores para aquele juízo com a finalidade de garantir o débito.

São essas as minhas conclusões por ora sobre o tema, e refletem também a interpretação que traz mais efetividade à norma e preserva o erário público, evitando o enriquecimento ilícito daquele que nunca cuidou de sua propriedade, cuja inércia em relação à função social da cidade não pode ser premiada, e dá efetividade à desapropriação por interesse social como instrumento de regularização fundiária.

Bibliografia

BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar Federal no 151/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp151.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Ayres Brito na ADI 4357/DF. p. 11. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>. Acesso em: 20 set. 2015.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. (Foco em Políticas Fundiárias).

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. *Moradia e propriedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 52.780/2008. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento de nº 0180049-56.2011.8.26.0000. Relatora: Cristina Cotrofe; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 19/10/2011; Data de registro: 21/10/2011). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0059188-07.2012.8.26.0000. Relator(a): Moacir Peres; Comarca: Campinas; Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 16/09/2013; Data de registro: 20/09/2013). Disponível em: <[https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7033648&cdForo=0&v\(Captcha=WbyST\)](https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7033648&cdForo=0&v(Captcha=WbyST))>. Acesso em: 19 jun. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0059188-07.2012.8.26.0000. Relator(a): Leme de Campos; Comarca: Nova Granada; Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 23/04/2012; Data de registro: 24/04/2012). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 09 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0000785-67.2007.8.26.0114. (Relator(a): Moacir Peres; Comarca: Campinas; Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 16/09/2013; Data de registro: 20/09/2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do;jsessionid=1E8D2A968896C1E49A63E855578B8124.cjsg3>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação 0058286-14.2008.8.26.0576. Relator(a): Leme de Campos; Comarca: São José do Rio Preto; Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 02/05/2011; Data de registro: 05/05/2011). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 1012060-57.2014.8.26.0564; Relator(a): Vicente de Abreu Amadei; Comarca: São Bernardo do Campo; Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 14/04/2015; Data de registro: 18/04/2015). Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultado-Completa.do>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Luiz Antonio Machado. Quarenta anos de sociologia das classes populares urbanas. In: CARNEIRO, Sandra de Sá; SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel (Org.). *Cidade: olhares e trajetórias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Usucapião coletivo no novo Código Civil*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI944,31047-Usucapiao+coletivo+no+novo+Codigo+Civil>>. Acesso em: 15 fev. 2016.