Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado

Algumas Experiências do Brasil

Patricia André de Camargo Ferraz

Sumário: (1) *Introdução: fatores que contribuíram para o atual panorama de irregularidade da ocupação do solo urbano no Brasil;* (2) *Duas abordagens sobre a RF;* (2.1) *Conseqüências econômicas da irregularidade fundiária urbana;* (2.2) *Regularização fundiária e desenvolvimento econômico;* (2.3) *Beneficiários da regularização fundiária* (3) *Situação de fato e o direito: a graduação dos direitos exercidos pelo indivíduo sobre a terra urbana no Brasil;* (4) *Regularização fundiária e regularização da posse;* (5) *Custeio do registro da regularização fundiária;* (6) *Experiências práticas de regularização fundiária no Brasil* (7) *Conclusão.*

1- Introdução: Fatores que contribuíram para o atual panorama de irregularidade da ocupação do solo urbano no Brasil

No Brasil, país de dimensões continentais, foi editada, em 1979, a lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), que estabeleceu um regulamento uniforme para as formas de ocupação das cidades, tendo em vista o grande afluxo de pessoas que, por diversas razões, deixavam os campos e partiam para as áreas urbanas.

Desta lei, alguns dispositivos, em especial o seu art. 4º, parágrafo 1º¹, deu ensejo a uma forte resistência ao seu conteúdo pelos

¹ Este dispositivo foi alterado pela Lei nº 9.785, de 29.1.99, que atualmente tem a seguinte redação:
Art. 4º ...

empreendedores. Este parágrafo determinava que, da área total a ser parcelada, no mínimo 35% deveriam ser destinados ao poder público para a implantação de áreas de uso público, sistema de circulação e instalação de equipamento urbano e comunitário, salvo nos casos de loteamento para fins industriais. Como muitos loteadores julgavam excessivo o percentual que era retirado do montante de área negociável, ou seja, do que poderia se transformar em unidade imobiliária, passaram a desobedecer a norma federal, criando parcelamentos do solo sem o necessário registro.

Mas não era apenas esse o dispositivo que causava resistência. O art. 3º, que, dentre outros requisitos urbanísticos, estabelecia vedação ao parcelamento do solo em áreas de intensa declividade e em áreas ambientalmente protegidas, também foi largamente ignorado por loteadores do solo, que implantaram vários loteamentos nessas áreas, o que impedia as suas aprovações pelo poder público e, conseqüentemente, seus registros.

Não bastasse, o procedimento de aprovação desses projetos não é, ainda hoje, tratado por essa lei de forma sistêmica, de modo que o empresário do ramo de loteamentos se vê, com freqüência, envolvido, por meses, ou anos, em uma trama de fases administrativas que devem ser transpostas primeiramente para a obtenção da fixação de diretrizes para o projeto de parcelamento do solo; depois, para a obtenção da aprovação deste projeto pelo poder público licenciador; e, por fim, para seu ingresso no Registro de Imóveis, regularizando-o formalmente.

Ante esses ônus que a lei impunha ao empreendedor e uma precária, negligente, leniente ou até mesmo inexistente atuação da administração pública na atividade fiscalizadora, preventiva e punitiva das condutas ilícitas, os parcelamentos do solo irregulares proliferaram no país.

Também porque, em razão do desenvolvimento econômico incipiente e dos modelos políticos até então adotados, a população, em sua grande maioria pobre, não dispunha de recursos financeiros para aquisição de moradias em locais regularizados ou dotados de infra-estrutura urbana. Tampouco havia a oferta de moradias de custo acessível.

Somando-se a esses fatores a falta de investimento público suficiente em educação do povo, essa massa de pessoas foi, ao

“§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.”

longo de décadas, empurrada para áreas distantes dos centros urbanos, normalmente áreas ambientalmente sensíveis e não fiscalizadas, onde adquiriram porções do solo jurídica e urbanisticamente irregulares ou promoviam ocupações de áreas públicas ou privadas, sem respaldo jurídico.

Este movimento gerou no Brasil um panorama de irregularidade fundiária que atualmente, segundo estimativas do Ministério das Cidades, pode atingir, em média, 2/3 das áreas urbanas do país.

Essa irregularidade tem diversos matizes, começando por dramáticas situações de posse precária de áreas públicas ou privadas, de risco, sem qualquer infra-estrutura urbana (água, luz, esgoto, asfalto, coleta de lixo, escolas, hospitais, etc), passando por áreas ocupadas com um certo ordenamento e chegando até áreas já perfeitamente urbanizadas, nas quais seus ocupantes possuem contratos particulares ou escrituras públicas de venda e compra desses imóveis e que já formaram bairros luxuosos.

Este panorama sequer pôde ser sensivelmente modificado com a utilização de ações de usucapião ou de adjudicação compulsória, em virtude de obstáculos relacionados aos elevados custos de seus processos judiciais. Por exemplo, a cidade de São Paulo, quarta maior metrópole do mundo, ainda tem perto de 60% dos imóveis localizados na área central da cidade em situação irregular, segundo estatísticas realizadas pelo 5º. Registro de Imóveis de São Paulo.

A irregularidade fundiária no Brasil, portanto, não é um fenômeno que atinge apenas a população de baixa renda e que se resume apenas a questões de urbanização ou de formalização do direito de propriedade. É um problema multifatorial, que se espalha indistintamente por segmentos sociais diversos e não pode prescindir de uma abordagem multidisciplinar.

2- Duas abordagens sobre a Regularização Fundiária

Este amplo panorama de irregularidade da "propriedade" informal somado a falta de uma política educacional consistente nos últimos trinta anos no país, produz conseqüências de naturezas diversas, que afetam a população em geral, na medida em que, em última análise, constitui um fator obstaculizante do desenvolvimento econômico do Brasil.

A abordagem detalhada de todas essas conseqüências

não é este o foco deste trabalho. Mas é imperativo que aborde, ainda que sucintamente, os reflexos de natureza econômica da informalidade imobiliária, porque são determinantes na definição do enfoque correto, seja menos ou mais abrangente, que deveremos dar à regularização fundiária (RF).

O que quero dizer é que a RF pode ser vista de forma mais reduzida, tímida, restrita, como mero instrumento garantidor de acesso à moradia, em alguns casos com um viés paternalista ou clientelista, Ou pode ser vista de forma mais ampla, arrojada, abrangente, como instrumento de combate à pobreza e propulsor do desenvolvimento econômico do país.

Para compreendermos estas duas visões da RF, indispensável que saibamos, portanto, quais os efeitos que o seu inverso produz na esfera econômica.

2.1. - Conseqüências econômicas da irregularidade fundiária urbana

A irregularidade fundiária impõe ao cidadão a subutilização do imóvel que possui, já que restringe seu uso à moradia e eventualmente a um pequeno comércio. Tal se deve ao fato de a pessoa, que detém mera posse de imóvel, não dispor de direitos fortalecidos e oponíveis *erga omnes* relacionados ao bem de raiz. Assim, de tudo o que um imóvel poderia proporcionar a um indivíduo², àquele que mora em área irregular somente resta o mínimo: a posse precária, o mero abrigo das interpéries.

A população de baixa e média renda normalmente tem seu patrimônio concentrado na casa edificada em terreno irregular. Por isso, os integrantes desses extratos sociais apenas dispõem da habitação em um imóvel, sem o respectivo título de propriedade, o que os impede de usá-lo como garantia real para a tomada de empréstimos em instituições de crédito públicas e privadas, com juros mais baixos. Os mútuos que constituem ou são realizados com garantias pessoais e, portanto, seus encargos financeiros são muito maiores do que aqueles que lhes seriam exigidos em contratos com garantia real, ou são efetivados em um mercado

² LEPAGE, Henri. “*Por qué la propiedad*”. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1986, p. 100 *passim*

informal, onde as taxas de juros são também muito elevadas e as formas de execução contratual fogem às regras legalmente estabelecidas e aceitáveis.

Não é só. Essa irregularidade enclausura os cidadãos em uma cela de insegurança jurídica quanto à ocupação e às transações que têm por objeto esses bens imóveis.

Como essas pessoas não são, de acordo com o sistema jurídico brasileiro, proprietários dos imóveis que ocupam, e pelos quais muitas vezes já pagaram, não têm qualquer estímulo para investir em melhorias de suas casas e bairros.

2.2 - Regularização fundiária e desenvolvimento econômico

Diante dessas conseqüências no mundo fenomenológico, me parece que a RF não pode apenas ser vista com o exclusivo escopo de garantir segura moradia para os menos favorecidos. Ela se mostra como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento e de combate à pobreza.

Isto porque a RF reflexamente ativa micro-movimentações na economia em razão de investimentos na melhoria de imóveis e porque viabiliza acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e até mesmo para aquisição regular destes imóveis uma vez regularizados, etc. Esses pequenos investimentos, quando realizados em larga escala (lembremo-nos que as cifras de irregularidade fundiária no Brasil podem atingir 2/3 das áreas urbanas e que nos demais países latinos este percentual pode chegar a 3/4!), repercutiriam positivamente nas transações comerciais dos países, promovendo o desenvolvimento econômico de cada um deles.

Aliás, no Brasil, essa conclusão decorre da exegese da principal norma em vigor em assuntos de política urbana, que é o Estatuto da Cidade.

Diz a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, em seu art. 39 que: a *"propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e ao **desenvolvimento das atividades***

econômicas, respeitadas as diretrizes previstas nos art. 2o. desta Lei (grifo meu).

O legislador, como se vê, expressamente atrela a função social da propriedade urbana ao desenvolvimento das atividades econômicas, daí porque defendo a tese que ao administrador público, no Brasil, é defeso adotar política urbana que limite os efeitos dos processos de RF à garantia de acesso da população de baixa renda à moradia. Isto, aliás, seria um mortal equívoco para o desenvolvimento econômico do país, já que perderíamos tempo, energia e dinheiro públicos com processos que não auxiliariam o combate à pobreza, mas que poderiam, ao contrário, perpetuá-la.

Não me parece razoável conceber um processo de desenvolvimento econômico sustentável no Brasil (onde a maioria da população – cerca de 80% - ganha poucos salários mínimos por mês e não tem acesso ao mercado formal de créditos), sem seu atrelamento a uma consistente, abrangente e multidisciplinar política de RF.

Também porque, embora a Constituição Brasileira, em seu artigo 6º, introduza a moradia no rol dos direitos sociais, antes disso, em seu artigo 3º, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza.

Assim, seja sob o norte dos dispositivos constitucionais, seja à luz do que dispõe o Estatuto da Cidade, a propriedade imobiliária deve sempre ser vista do ponto de vista de sua função social, que, como apontado, está inegavelmente associada ao desenvolvimento econômico.

2.3- Beneficiários da regularização fundiária

Nessa incursão acerca dos limites da RF, uma das questões que se suscita é a dos beneficiários desses processos. Quem seriam eles? Os economicamente menos favorecidos? Em caso positivo, como defini-los? Ou seriam todos aqueles que vivem em áreas irregulares? Porque essa discriminação ?

Creio que essa discussão surge apenas quando não tem o administrador público, ou qualquer um que trabalhe com RF, clareza quanto à importância desse instituto. Se nos permitirmos abrir nosso campo de visão e ultrapassar os limites das conseqüências urbanísticas, sociais e políticas da RF, para chegarmos às suas conseqüências econômicas, nos depararemos com a impossibilidade de defendermos a

tese de que seus beneficiários seriam apenas os pertencentes aos extratos sociais menos favorecidos.

O desenvolvimento econômico prescinde de políticas segregatórias, que deixem uma parte da população fora dos sistemas formais de segurança jurídica. Quanto maior o número de sujeitos participantes do mercado imobiliário formal, maior o desenvolvimento econômico de cada localidade e maior a arrecadação de tributos, que poderão ser revertidos em investimentos em projetos que, direta ou indiretamente, combatam a pobreza.

Há mais, porém, a justificar esta assertiva, ao menos no Brasil.

O já citado Estatuto da Cidade reza em seu art. 2º que:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

...

XIV- RF e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais. “

Ora, quando o legislador prevê como diretriz da política urbana as garantias do inciso I, do art. 2º, não menciona deva o poder público cuidar para que tenha acesso a tais garantias apenas a população de baixa renda. As garantias são, portanto, estabelecidas indistintamente, para a população, seja qual for o seu estrato social, até porque a cidade é um bem de toda a sociedade e, somente sob tal ponto de vista é que se poderia falar de *função social das cidades*.

De outra banda, no inciso XIV, do art. 2º, a lei estabelece como outras diretrizes da política urbana a RF e a urbanização de áreas

ocupadas, expressamente vinculando a população de baixa renda a esta segunda hipótese.

Isto porque as áreas ocupadas por população de baixa renda normalmente carecem de toda infra-estrutura básica. O mesmo não ocorre com as áreas ocupadas por população de níveis de renda mais elevados, que normalmente não carecem de urbanização.

Mas a experiência, como já mencionado acima, tem demonstrado que, por outro lado, a irregularidade formal das áreas urbanas atinge indistintamente vários segmentos sociais. Por isso, creio, o legislador não fixou como diretriz a RF de áreas ocupadas apenas por população de baixa renda, mas das áreas irregulares em geral.

Outro argumento extraído da mesma lei e que socorre esta interpretação está na redação do mesmo inciso XIV do art. 2º.

Diz este inciso que nos processos de *“RF e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”* devem ser *“consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais”*. Se o legislador determina que se considere a situação sócio-econômica da população afetada pela RF, implicitamente reconhece que os beneficiários dessa medida pertencem a classes sociais diversas e não apenas à de baixa renda. E que os processos de RF devem considerar a condição sócio-econômica dos beneficiários para a sua implementação, notadamente para a eleição dos instrumentos jurídicos a serem utilizados na RF, na definição de cada um dos detalhes de cada projeto a ser desenvolvido e implementado e na recuperação das investimentos efetuados nesses processos.

Por isso concluo que, no Brasil, o administrador público deve ter como **prioridade** a implementação de políticas de RF voltadas para população de baixa renda, por uma questão de distribuição de justiça social, mas não pode se eximir de estender essa medida também aos cidadãos dos demais estratos sociais, sempre se pautando por critérios de conveniência e oportunidade administrativas.

3- Situação de fato e o direito: a graduação dos direitos exercidos pelo indivíduo sobre a terra urbana no Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro contempla uma série de direitos relacionados aos bens imóveis, constituindo um rico sistema de

direitos reais e de mecanismos de gestão de nossos recursos imobiliários, públicos e privados.

Analisando-os, é possível estabelecermos uma graduação entre as diversas situações dos indivíduos em relação ao imóvel urbano, sob o ponto de vista de exercício da posse com *animus domini* e à luz dos direitos correspondentes a essas situações.

Assim, em escala crescente de direitos exercitáveis sobre determinado imóvel – possibilidade e flexibilidade de usos, diante da situação do indivíduo perante tal bem, podemos relacionar os seguintes:

- ? Posse em áreas de risco
- ? Posse em áreas públicas ou ambientalmente protegidas
- ? Posse em áreas de terceiros particulares
- ? Posse e contrato de venda e compra (instrumento particular ou público) em áreas loteadas irregularmente
- ? Posse e contrato de venda e compra de imóveis adquiridos de empresas de economia mista em empreendimentos não registrados
- ? Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia ou de Autorização de Uso para Fins Comerciais
- ? Concessão de Direito Real de Uso
- ? Arrendamento Residencial
- ? Aforamento e Propriedade

Das situações relacionadas, algumas estão no mesmo patamar que outras, porque a elas se equivalem, de certa forma, quanto ao grau de disponibilidade e possibilidade de usos que o indivíduo tem do imóvel e da possibilidade de sua defesa perante terceiros.

Propositalmente excluí da escala situações de comodato, usufruto, servidão, de compromisso de venda e compra e outros direitos reais, porque eles pressupõem uma anterior regularidade formal do imóvel. Ou seja, antes de chegar a essa situação alguém já atingiu o nível mais elevado dessa escala e, portanto, pode dispor das mais variadas formas de utilização de seu imóvel, através da utilização múltipla, flexível e livre dos direitos a ele relacionados. Ademais, se este trabalho trata de formalização da propriedade informal, tudo o que é formal foge de seu foco.

O enfoque sintético que pretendo dar, portanto, a cada uma dessas situações, à luz do direito, é o do grau de utilização econômica do imóvel que cada uma delas confere ao seu titular.

3.1- Nesse aspecto é forçoso reconhecer que de todas hipóteses tratadas, a posse em áreas de risco é a mais precária de todas. A regularização dessa posse e sua conversão ou progressão para o *status* de direito de propriedade, via de regra, é inviável. As circunstâncias fáticas são tão adversas que inviabilizam o reconhecimento dessa posse pelo poder público, a não ser para caracterizar o poder-dever da administração pública de remover os ocupantes de tais áreas para outras mais seguras. De qualquer modo, o seu titular sempre poderá defendê-la do ataque de terceiros.

3.2- Em seguida temos a posse de áreas ambientalmente sensíveis e de áreas públicas. De acordo com a Constituição Federal do Brasil essas últimas não são passíveis de usucapião, mas pode o indivíduo, preenchidos requisitos legais, obter concessão especial de direito de uso dessas terras. Ocorre, todavia, com frequência, que várias áreas públicas destinadas à instalação de equipamentos públicos, como escolas, hospitais, praças, dentre outros, foram ocupadas desordenadamente por população de baixa renda no país. Assim, em vários casos a utilização da concessão do direito real de uso colide com o interesse da população local, regularmente instalada, de ter acesso a esses equipamentos ou serviços que, para serem fornecidos necessitam da desocupação das áreas. Nessas hipóteses, a escolha pelo administrador público, quanto à solução dessa questão, pode ser tormentosa e muitas vezes desencadear um processo moroso, sem um término que reconheça a possibilidade de manutenção dos ocupantes em tais áreas.

O mesmo pode ocorrer com a posse exercida em área ambientalmente protegida. Margens de córregos, rios, lagos e represas, de sensibilidade ambiental incontestes, são alvos constantes de invasões no Brasil. E não apenas por pessoas de baixa renda. Todavia, as ocupações realizadas por pessoas economicamente hipossuficientes se dão em larga escala, com tal rapidez e quantidade de moradias precárias que se instalam, que a solução do problema revela uma aguda contradição entre a defesa do interesse difuso da sociedade em geral na manutenção do meio

ambiente ecologicamente equilibrado e a necessidade de tutelar a posse precária, consolidada e de difícil reversão, em razão dos custos econômicos e sociais que tal reversão demandaria.

O administrador público, então, se perde na tentativa de resolver o dilema, quando dele muito se aproxima, já que se distancia da noção de sua dimensão: privilegiar os ocupantes de áreas de mananciais, por maior número que representem, sempre trará um prejuízo difuso imensurável à população que se serve daquele recurso natural, dentre os quais se incluem os próprios ocupantes. Mas, de outro lado, faltam-lhe muitas vezes recursos financeiros e físicos para intervir nessas ocupações removendo-as. Via de regra o grupo irregular parece se beneficiar da negligência, estagnação e inércia do poder público, enquanto todos os integrantes do corpo social sofrem os efeitos da degradação ambiental.

Mas isso é apenas a aparência de um problema mais profundo e extenso: em muitos desses casos o poder público sequer pode intervir nessas áreas, proporcionando a instalação de infra-estrutura, ante o risco de estimular novas condutas ilícitas.

Entretanto, essa sua inércia é triplamente danosa: ao meio ambiente, porque a falta de infra-estrutura e intervenção mantém e pode agravar o estado de degradação ambiental; à população ocupante, porque carece das mínimas condições de infra-estrutura para uma vida digna; e à economia, porque aqueles imóveis são mantidos fora do mercado formal.

Como se pode imaginar, a solução desses conflitos pode ser extremamente difícil. Tudo dependerá das circunstâncias do caso concreto. E, de fato, se trata de a situação na qual o indivíduo terá grandes dificuldades para regularizar ou formalizar sua posse naquele pedaço de solo.

3.3- Também são comuns no Brasil casos de pessoas que exercem posse, como se donos fossem, em áreas de terceiros particulares. Em seu favor esses indivíduos têm, a princípio, as várias formas de usucapião. Esta posse, cumpre anotar, tem toda aparência de propriedade e pode ser exercida contra qualquer um que a ataque. Nada além disso. Não se presta, por exemplo, para ser dada em garantia em contratos de qualquer natureza e não tem assento no Registro de Imóveis.

Por conta da proteção que a lei confere a essas posses menos ou mais longevas, estabelecendo aos seus titulares a possibilidade de ajuizarem ações de usucapião, muitos que trabalham com a RF se omitem no seu dever de promover a regularização de áreas urbanas de forma organizada, a partir da necessária intervenção urbanística do Município, sob o argumento de que os habitantes dessas áreas sempre poderão ajuizar ações de usucapião e com isso obter seus títulos judiciais de propriedade para serem levados ao Registro de Imóveis.

Contudo essa postura não é correta e revela nociva omissão do Poder Público. Vejamos porque as classifico como nocivas.

Inicialmente porque acarreta custos ao posseiro, com o ajuizamento da ação respectiva. Também porque impõe gastos ao Estado, que tem que aparelhar o Poder Judiciário, este desnecessariamente acionado. Terceiro, porque este acionamento emperra ainda mais o andamento da distribuição da Justiça. Depois, porque permite que as posses, seja lá qual o local e forma com que são exercidas (sob o ponto de vista urbanístico e ambiental) sejam regularizadas pela via judicial, sem que se atentem para as limitações administrativas incidentes na área em que se insere o imóvel usucapiendo. Finalmente, porque leva de ambos (posseiro e Judiciário) anos de envolvimento em uma ação que muitas vezes poderia ter sido resolvida administrativamente, caso os agentes públicos tivessem sido mais diligentes.

Note-se que não critico a utilização da via judicial, através da usucapião, para todos os casos de RF. Na verdade, em muitas situações a usucapião é indispensável e de fato faz parte do processo completo de RF. O que aponto é que em determinadas situações, deixar que a RF se faça através dessa via, de forma individual e sem uma prévia intervenção do poder público municipal, constitui omissão que pode ser prejudicial ao bom ordenamento urbanístico-ambiental daquele município e das finanças do Estado-membro.

3.4- Outra situação a ser abordada é daquele que exerce posse em terreno irregular de terceiro, com base em contrato de venda e compra. Apesar de a área ter sido irregularmente parcelada, por diversas razões expostas no início deste trabalho, as parcelas do solo, unidades imobiliárias ou lotes são clandestinamente comercializadas, em prejuízo dos adquirentes. Estes, necessariamente, por si, com ou sem o apoio do

poder público local, na inércia do loteador, deverão preliminarmente promover a regularização do parcelamento do solo, sanando as irregularidades diversas que este parcelamento contém (como falta de reserva de território para implantação de áreas verdes, áreas institucionais, etc.) e depois disso providenciar o registro de seus contratos.

Entretanto, a burocracia desses procedimentos que trafegam por vias administrativas extrajudiciais e procedimentos de jurisdição voluntária, caracterizados por exigências legais que não atentam para a peculiaridade dessas situações, notadamente o fato de serem situações urbanísticas consolidadas, muitas vezes quase que inviabiliza a regularização de tais ocupações.

3.5- Uma situação esdrúxula que ocorre no Brasil, e agora apenas me refiro ao Estado de São Paulo, é a daquelas pessoas que adquirem imóveis em projetos habitacionais promovidos por empresas públicas ou de economia mista, que **não estão regularizados!**

A princípio esta situação seria inimaginável, porque como pensar que a administração pública, com participação em empresa envolvida com projetos habitacionais, permitiria que seu capital, ou melhor, que parte do erário público pudesse ser investido em projetos que deixarão parcela da população em situação irregular perante os órgãos públicos, além de colocar estas pessoas na situação de “menos proprietários”? Essas ocorrências não são nem um pouco raras no Estado de São Paulo e há centenas de milhares de imóveis criados por esses projetos que não constam do sistema formal de registro predial.

Os títulos emitidos nesses casos (me refiro aos contratos de aquisição desses imóveis) não podem ser registrados, porque os procedimentos anteriores de formalização desses projetos não foram adotados pelos empreendedores e agora seus adquirentes não podem exercer com plenitude seus direitos relativos aos imóveis que adquiriram.

3.6- Em patamar um pouco mais confortável estão aqueles cuja posse em áreas públicas já foi regularizada através de procedimentos administrativos ou judiciais, que culminaram com a emissão de títulos de concessão especial de uso para fins de moradia (CEUM) ou de autorização especial de uso para fins comerciais (AEUC), direitos

concedidos pelo poder público titular do domínio de determinado imóvel, a título precário, ao cidadão que preencher requisitos previstos em lei (posse, tempo, tamanho do imóvel, etc), para nele habitar ou manter seu comércio.

Antes, porém, de tratar dessa situação de fato, creio seja pertinente uma breve abordagem sobre a CEUM e a AEUC.

A CEUM decorre de uma postura curiosa do legislador constituinte que, por um lado, querendo proteger as terras públicas, as excluiu da possibilidade de serem objetos de usucapião.

Mas, de outro lado, esse mesmo legislador implicitamente reconheceu que: a) existe um acervo enorme de áreas públicas; b) é precária a fiscalização dessas áreas; c) há uma demanda tremenda por imóveis pela população em geral, especialmente a de baixa renda; d) pessoas economicamente hipossuficientes invadem essas terras públicas não fiscalizadas, porque não têm condições de acesso à moradia legal; e) o Estado necessita dar uma resposta a situações dessa natureza.

Por isso, para dar essa resposta, criou esse direito real de uso a ser concedido ao ocupante de áreas públicas de até 250m², que ali esteja por mais de cinco anos, sem oposição, utilizando-o como moradia para si ou para sua família e que não seja proprietário de outro bem imóvel. Esse direito, previsto no art. 183, parágrafo 1º, da Constituição Federal foi depois regulamentado pela Medida Provisória n. 2220/2001.

Mas, note-se, não se trata de direito de propriedade, como o que se obtém através da usucapião. É mero **direito de habitação** (...uso especial para fins de moradia...) cuja transmissão tem se efetivado fora do Registro de Imóveis (RI) e que, na prática, não é aceito como garantia para obtenção de crédito em instituições bancárias por razões óbvias.

A primeira delas se deve ao fato de não haver suficiente publicidade na constituição de tal direito, porque normalmente esses títulos são negociados no mercado informal, fora do RI.

Algumas das demais razões se explicitam nas respostas às seguintes indagações que relacionam a CEUM à execução de dívidas que a tenham como garantia. Mas antes de respondê-las, sugiro ao leitor que se coloque na posição do credor, daquele que, por exemplo, entrega o dinheiro em empréstimo e recebe o direito como garantia de seu pagamento, porque só assim, creio, poderá ter uma noção mais próxima

das razões que levam à falta de aceitação desse título pelo mercado financeiro.

Nessa linha, para identificarmos quem aceitaria uma CEUM como garantia, devemos inicialmente indagar: em caso de inadimplemento da dívida por ela garantida, qual seria a forma de execução aplicável: administrativa ou judicial? Essa concessão de uso seria adjudicável ou arrematável? Em caso positivo, como se daria a sua transferência no mercado (porque ao credor normalmente não interessa o uso do imóvel, mas o adimplemento da dívida e, no exemplo tomado, o dinheiro resultante de sua venda)? Estariam a sua alienação, adjudicação ou arrematação condicionadas à ratificação ou revisão pelo poder público concedente? Seria esse direito passível de adjudicação, ante os requisitos legais para sua concessão? O eventual adjudicatário, arrematante ou adquirente receberia o imóvel gravado com as limitações anteriormente fixadas pelo poder público?

Todas essas questões, e não elenco outras porque me parece que estas já sejam suficientes, apontam para a inconsistência desse instituto como instrumento adequado para a promoção da RF, vista, repito, sob um enfoque mais amplo.

A CEUM, ademais, é um título que não circula no mercado formal, porque, na verdade, é um mero reconhecimento de exercício de posse do particular em terra pública.

Contudo, a CEUM pode ser útil nas seguintes hipóteses:

- a) sob o ponto de vista dos interesses da administração pública, na realização da RF, em situações estratégicas. Quando, por exemplo, o administrador ainda não definiu a utilização mais adequada para determinado espaço, ou não identificou sua vocação. Assim, se a alienação da propriedade, por ser definitiva, se mostrar desaconselhável ao administrador, na gestão da coisa pública, a CEUM pode se mostrar como ótima alternativa. Há outra hipótese, ainda: como fase intermediária do processo definitivo de RF: quando falte, por exemplo, lei que desafete a área para que ela possa, então, ser alienada e a elaboração e aprovação de tal lei se pareçam muito demoradas;
- b) sob o ponto de vista do cidadão, quando a administração pública se omite em seu dever de promover a RF, os ocupantes poderão pleitear judicialmente o reconhecimento formal de sua posse, através da CEUM.

Em síntese, o titular deste direito real tem em suas mãos o reconhecimento do Estado (administração ou juiz) de sua posse exercida sobre determinado imóvel. Seu uso para fins de moradia está garantido, ainda que de forma precária.

O mesmo se diga, *mutatis mutandi*, com relação à Autorização Especial de Uso para Fins Comerciais.

Cabe, neste passo, tratar de um dos mitos que circulam no meio dos que trabalham com RF, e que se refere à crença de que esse instituto deva ser usado para “afetar” determinada área, reservando-a para a moradia de população de baixa renda e excluindo-a da possibilidade de ser alvo de especulação imobiliária.

Segundo os propagadores de tal idéia, as áreas regularizadas são fatalmente alvo de especuladores imobiliários, que as adquirem dos beneficiários desses projetos sociais de acesso à moradia, expulsando os economicamente hipossuficientes para outras áreas sem estrutura. Com isso, crêem, se eterniza o problema da irregularidade imobiliária no Brasil.

Minha intenção não é “destruir o mito”, mas fazer algumas ponderações acerca desse assunto, com base em fatos com os quais me deparo no dia a dia.

Primeiramente, é fato que áreas regulares são mais baratas que áreas irregulares. Assim, não me parece correto afirmarmos que em todos os casos a iniciativa privada vá buscar implantar seus empreendimentos em locais onde já houve intervenção do poder público.

Segundo, nesses locais onde há o emprego desse instrumento ou da CDRU, o que se vê é que a população que ali se estabelece está dentro de uma determinada faixa de renda. Dentro dessa faixa podemos ver ao menos três sub-faixas: a dos menos favorecidos, dos mais favorecidos e uma categoria intermediária entre um extremo e outro. Os que ocupam essa faixa intermediária é que, ao longo do tempo, permanecem nesses empreendimentos. Os mais pobres alienam suas concessões e saem do local, porque sequer têm condições de manter esse padrão sócio-econômico, já superior ao que ostentavam quando viviam na “cidade ilegal”. E os que estão em melhores condições, em comparação aos demais, partem para outras situações ainda melhores.

Assim, vemos que há uma movimentação imobiliária nesse extrato social, fora do mercado formal.

Mas se de um lado se impede o assédio dos especuladores imobiliários nesses sítios, de outro se inviabiliza a possibilidade de o poder público arrecadar impostos imobiliários, mesmo fornecendo infra-estrutura urbana e imóvel para pessoas que estão comprando de particulares o direito de habitar esses imóveis, direito que esses particulares receberam graciosamente da administração pública. E sem arrecadação, o administrador não tem recursos disponíveis para investimentos sociais.

Além disso, voltamos ao problema do encarceramento desses concessionários em um "gueto" social de "menos proprietários", onde seus ocupantes não tem chances de ascender à posição sócio-econômica mais favorável, porque não dispõem de recursos materiais (o título de propriedade) para garantir-lhes o acesso à financiamentos oficiais e mais baratos.

Nesse aspecto, a RF mais ampla não oferece riscos à políticas de moradia, nem eterniza o problema. Na verdade, o que o eterniza é o paternalismo super-protetor do administrador público que concede o direito de moradia ao cidadão ("dá o peixe"), mas o impede de prosperar (porque lhe nega a vara e o ensinamento de como pescar).

Por isso, se o que o administrador público pretende efetivamente auxiliar a população mais carente a mudar de patamar econômico social, deve conceber políticas públicas que permitam aos cidadãos o acesso a meios e informação de obtenção de financiamentos mais baratos para a implementação de seus projetos individuais e coletivos. E isso somente se faz através da viabilização do acesso à propriedade formal.

3.7- Abordemos, agora, a posição do concessionário de direito real de uso, instituto criado em 1967, pelo Decreto Lei nº 271.

A concessão de direito real de uso (CDRU) é um pouco mais ampla que a CEUM, na medida em que o uso do imóvel não está, nessa hipótese, necessariamente vinculado com exclusividade à habitação, mas poderá estar relacionado à urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Os limites desse uso

serão fixados no contrato firmado pelas partes. Além disso, ao contrário da CEUM, a CDRU pode ser concedida tanto pelo poder público, quanto pelo particular, desde que proprietário do imóvel, e a título oneroso (a CEUM só se confere a título gratuito).

Feitas essas anotações com relação à CDRU, é fácil concluir que o seu titular pode gozar de mais opções de utilização do imóvel do que o titular de uma CEUM ou de uma AEFC, mas ainda assim sua posição é muito inferior à de um proprietário.

Destarte, tudo o que acima apontei como características da CEUM e da AEUC e que não as recomenda como instrumento mais apropriado para a promoção da RF, se aplica à CDRU.

3.8- Outra situação que se espalha pelo Brasil e que decorre daquela visão mais estreita da RF, é a da implementação de projetos que têm por base o arrendamento residencial. Nesses casos, o poder público arrenda o imóvel ao cidadão, que por anos (normalmente 20 anos), paga pelo uso do imóvel um valor mensal. Ao término de tal prazo, contratualmente fixado, o ocupante, ou arrendatário, tem a opção de adquirir o domínio do imóvel. Esses contratos também não são levados ao RI.

O problema que existe nessa situação é que o arrendatário, que por 10, 15 ou 20 anos permanecerá em uma expectativa de adquirir o domínio do imóvel, antes disso não será formalmente considerado proprietário e, portanto, não poderá usar ou dispor de tal bem como se o fosse, por exemplo, dando-o como garantia de empréstimos. É um remendo jurídico que o administrador brasileiro tem utilizado para dar uma resposta imediata a problemas de *deficit* habitacional, notadamente de moradias de baixo custo, em detrimento da formação de condições estruturais para o desenvolvimento econômico do país.

Anote-se que neste caso a situação do arrendatário é formal (há inclusive título emitido pelo poder público), mas seus efeitos na economia não são os desejáveis, porque além de não colocar esse imóvel na posição de ativo imobiliário, ainda o mantém estagnado por muitos anos, fora do mercado.

3.9- Finalmente chegamos à situação ideal, aquela em que a propriedade do imóvel está consolidada, constituída formalmente, dando possibilidade ao seu titular de usar, gozar, fruir e dispor integralmente de seu imóvel. Pode melhorar-lhe a aparência, incrementar seu uso, dá-lo como garantia em empréstimos para investimentos em projetos diversos, dá-lo como garantia de pagamento de dívidas pré-constituídas ou de negócios. Sempre em condições mais favoráveis, com juros menores, porque a garantia é consistente, imobiliária.

Ao lado da situação do proprietário podemos colocar o foreiro, já que suas possibilidades de uso, gozo e fruição do imóvel são muito semelhantes ao do proprietário ordinário.

4- Regularização fundiária e regularização da posse

Vistas essas hipóteses, cabe anotar que no Brasil existe um grave problema de compreensão do que deva ser a RF ou de como devam ser formalizadas as situações de posse de imóveis urbanos e rurais.

Não basta que se emitam títulos de **posse** por um organismo estatal, por uma empresa pública ou de economia mista. Esses títulos carecem de mecanismos de controle de legalidade, de publicidade e de especialidade, o que os tornam extremamente precários e, portanto, fontes de conflitos gravíssimos. Exemplo disso, do ponto a que podem chegar os efeitos nocivos de uma má compreensão sobre formas de regularização da posse, formalização da propriedade e de sistema de proteção de direitos imobiliários, é o episódio que culminou com o homicídio da freira norte-americana Dorothy Stang.

Sua morte decorreu de seu envolvimento com conflito por terras rurais no norte do Brasil, local onde foram emitidos, desde a década de 70, títulos de posse pelo INCRA³. Esses títulos foram produtos de um projeto que não cuidou de verificar a extensão das conseqüências da insegurança jurídica relacionada à falta de formalização de posse e atribuição de propriedade de imóveis, de modo que, constituiu um sistema precário e nebuloso quanto aos limites de exercício de direitos sobre as terras rurais. Em suma, um sistema produtor de conflitos rurais, uma vez

³ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

que carece de mecanismos de atribuição de segurança jurídica nas relações entre o homem e a terra.

Infelizmente, esse sistema, por que não garante segurança jurídica quanto à identificação da propriedade da terra rural e, portanto, dos limites de uso e disposição dos imóveis, inviabiliza a implantação de projetos sérios que permitiriam o desenvolvimento regional e nacional. E a razão é óbvia: não se faz investimento sem segurança, nem com quando se mostram elevados os custos transacionais⁴, no caso, os custos com a identificação do titular da propriedade imóvel, do posseiro e com os ônus e limitações existentes sobre aquelas terras.

Portanto, enquanto não se desenvolver no Brasil a consciência de que é indispensável para nosso desenvolvimento econômico um sistema jurídico de proteção de direitos, de respeito aos contratos, do qual faça parte um fortalecido sistema de registro imobiliário⁵, dotado de fé pública e que, dentre outras características, concentre as informações relacionadas aos imóveis (propriedade, ônus, limitações administrativas, ambientais, etc), de modo a viabilizar a rápida análise da situação dos bens de raiz, e que, além disso, estaremos fadados a trilhar um caminho pedregoso e extremamente oneroso.

5- Custeio do registro da regularização fundiária

Já vimos que há um número enorme de imóveis fora do mercado formal e que a maioria desses imóveis é objeto de posse por pessoas de baixa renda. Então, a questão que surge inevitavelmente é como trazer esses imóveis para o mercado formal? Como viabilizar o registro de os títulos que os têm por objeto, já que os custos implicados nessa tarefa seriam, segundo alguns, impeditivos?

Uma das respostas a essa indagação inquietante foi apontada em trabalho coordenado por Lair Krähenbühl e que resultou nos relatórios "*Formas de Acesso à Moradia*" e "*Habitação de Interesse Social*"⁶.

⁴ NORTH, Douglas. "*Custos de transação, instituições e desempenho econômico*", tradução

⁵ ARRUÑADA, Benito. "*Sistemas de titulación de la propiedad*". Palestra, Lima, 2004.

⁶ Trabalho efetuado a pedido da Universidade de Brasília, através da FINATEC, para o Banco Mundial e para a Caixa Econômica Federal, com a colaboração de Abelardo Campoy Diaz, Pedro Cortez e Suely Penharrubia Fagundes, 2002.

Segundo esse trabalho, para a implementação da política habitacional é imprescindível a concessão de subsídios aos agentes públicos que participam de todo o processo de RF. Especialmente explicitam os pesquisadores a necessidade de criação de *“contrapartidas fiscais ao Registrador, em caso de redução de emolumentos registrários”*.

Esta solução está perfeitamente consoante à idéia disseminada nas economias mais fortalecidas de que *“there is no free lunch”*, ou seja, que de um modo ou de outro, alguém sempre pagará a conta, e sabiamente se desconecta dos discursos eleitoreiros e inconsistentes de que gratuidades possam ser disseminadas pelos serviços registrários ou de qualquer outra natureza, especialmente aqueles de natureza pública e que são objetos de concessão ou permissão.

Esta alternativa, ademais, tem o mérito de “colocar o trem nos trilhos”, na medida em que assume a idéia de que o Estado *“tem o papel fundamenta de garantir as instituições, dar-lhes segurança, criando as condições para o funcionamento dos mercados e outros arranjos institucionais”*⁷, ao sugerir sejam-lhes impostos os ônus das gratuidades que possa vir a criar. Em outras palavras, explicita a necessidade de o Estado reconhecer que: a) há pessoas em situação econômica hipossuficiente; b) essa situação de hipossuficiência econômica precisa ser enfrentada, para que essas pessoas mudem de patamar sócio-econômico; c) essa hipossuficiência atinge um grau tão elevado que é necessário dar auxílio específico aos que assim se encontram, beneficiando-os, por exemplo, com redução ou isenção de emolumentos registrários, em casos de RF, pena de não se chegar ao fim de todo o processo; d) os serviços registrários, como qualquer outro, devem ser remunerados; e) se o Estado assim reconhece, deve criar mecanismos de compensação – subsídios, para eventuais reduções de emolumentos que venha a instituir, de forma a garantir a remuneração da atividade registraria, impedindo o seu sucateamento ou que ela se torne em algo economicamente inviável e, portanto, nada interessante.

A esse propósito e pensando em evitar os desperdícios do erário que ocorrem na transferência e intermediação de atividades da desenvolvidas pela Administração Pública, entendo que a forma mais

⁷ ZILBERSZTAJN, Decio e STAJN, Rachel. *“Análise Econômica do Direito e das Organizações”* in *“Direito & Economia”*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, página 6

simples de remuneração dos serviços efetuados no registro dos processos de RF pudesse ser a seguinte.

O registro dos processos efetuados a pedido do poder público deveriam ser por ele pagos (aliás, como hoje ocorre). Já os registros dos títulos de propriedade e equivalentes (CEUM, CDRU, etc.), as averbações de construções e os registros de ônus seriam efetuados sem que o beneficiário (economicamente hipossuficiente) efetuasse seu pagamento. Todavia, os valores relativos aos emolumentos (parcela do valor cobrado para parte e que permanece no Registro para o custeio da atividade) respectivos seriam abatidos dos valores que o Registrador mensalmente recolhe como imposto de renda. Ou seja, subsídio para serviço público já prestado em atendimento à interesse social relevante e com uma vantagem: o governo federal não precisaria alocar recursos para tanto, apenas deixaria de receber parcelas de imposto, em compensação a serviços de extrema relevância já prestados por seus delegados.

Outra alternativa é a criação de linhas de micro-crédito para os adquirentes dos imóveis de baixa renda, para o custeio dos valores devidos pelos atos de registro dos títulos de propriedade.

Uma alternativa mais simples, ainda, e aplicável nos casos em que os imóveis sejam adquiridos pelos beneficiários do processo é a possibilidade de que os valores a serem despendidos com lavratura de escritura pública e seu posterior registro sejam incluídos no montante a ser financiado para a aquisição da casa própria ou apenas do lote onde será ela edificada. Esta medida permitiria a incrível diluição do pagamento dos emolumentos ao longo do tempo, garantindo, portanto, meio de acesso ao registro da propriedade.

Com esta pequena introdução, que tinha como escopo principal a pintura de um quadro que nos permitisse compreender as origens e soluções implementadas nos casos práticos de RF no Brasil, passo agora a expor algumas experiências já realizadas.

6- Experiências práticas de Regularização Fundiária no Brasil

Várias têm sido as iniciativas do Poder Público para a solução da questão da informalidade da posse e da propriedade no Brasil.

Notadamente, contudo, a maioria dos Municípios e importantes órgãos da Administração Federal não têm atentado para a magnitude dos efeitos da irregularidade formal da propriedade no país e buscam saná-la apenas sob a ótica da necessidade de garantia de acesso à moradia.

Por isso, por exemplo, criou-se no Brasil o Programa de Arrendamento Residencial, uma espécie de *leasing* imobiliário, que mantém os imóveis que são seus objetos, por cerca de 20 anos, fora do mercado imobiliário. Estes empreendimentos são levados ao Registro de Imóveis, de forma que a criação da unidade imobiliária fica perfeitamente formalizada, mas os negócios que envolvem cada uma delas são efetuados informalmente, por documentos particulares que não são levados a registro.

Outro reflexo desse olhar restrito é a larga utilização da concessão de direito real de uso pelas administrações públicas.

Este instrumento, como já visto, do ponto de vista econômico “engessa” o imóvel, cria guetos sociais, impede a arrecadação de tributos imobiliários e produz “sub-proprietários”. Mesmo assim, como o enfoque que se dá à RF é o de garantir acesso à moradia, não se tem visto ao longo dos anos uma preocupação generalizada dos poderes públicos em desafetar áreas públicas ocupadas há muito tempo (e que, portanto, na prática, já estão desafetadas!) para possibilitar a alienação dos imóveis aos seus ocupantes.

A falta de compromisso de alguns administradores públicos com as questões sócio-econômicas que envolvem estas irregularidades aliada a uma acomodação pela existência desse instrumento, tem elevado a CDRU e a CEUM à categoria de peças-chave para a RF em áreas públicas em vários locais do Brasil.

Em rumo diverso desse entendimento menos amplo, todavia, há iniciativas distintas no cenário nacional, encetadas em algumas cidades e que merecem destaque. Tratam-se de exemplos colhidos em Diadema, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e outras mais.

Devo alertar o leitor, contudo, que este trabalho não tem a pretensão de revelar experiências de várias partes do país. Com a

limitação de ser simplesmente Registradora de Imóveis de Diadema, faço um breve relato de casos desse Município e agrego comentários a algumas posturas adotadas em outras cidades brasileiras, tomando Diadema como ponto de partida e mostrando, pelos exemplos dados, como esta Cidade, tem evoluído sua visão acerca da RF.

6.1 - Diadema

O Município de Diadema, situado na região metropolitana da Capital do Estado de São Paulo, está inserido num pólo industrial (Grande ABCD) e a característica de sua ocupação é semelhante à de toda periferia da metrópole, ou seja, majoritariamente efetuada por população de baixa renda.

Na década de 1980, devido à crescente industrialização, principalmente nas margens da Capital de São Paulo, ocorreu uma grande valorização da terra e, conseqüentemente, a classe operária, sem opção de moradia em áreas já urbanizadas, passou a invadir as terras vazias, particulares ou públicas, dando início ao processo de degradação urbanística do município.

Com o agravamento da situação sócio-econômica da classe trabalhadora, houve um aumento do número de favelas na cidade, de modo que, no início da década de 80, Diadema possuía 128 delas.

Este processo formou um quadro múltiplo de situações de irregularidade que se repetem da mesma forma, ou com algumas diferenças, pelo resto do país. Este quadro, entretanto, é agravado pelo fato de Diadema ostentar grande concentração populacional em seu território, sendo indicada como a segunda maior densidade demográfica do país (atualmente seus 32Km² abrigam cerca de 440.000 habitantes).

Em 1983, sob uma administração voltada para os assuntos sociais, iniciou-se o processo de urbanização destas áreas. Tal processo contava, em síntese, com as seguintes fases: elaboração de cadastro da população moradora em tais áreas; reordenamento do espaço físico ocupado, com a abertura de ruas ou vielas e reorganização de moradias; instalação de infra estrutura básica (água, esgoto e energia

elétrica); e, se necessário, remoção de moradores para outros locais pré-definidos para fins de desadensamento de algumas áreas.

Note-se que todo esse processo não tratou da formalização da propriedade, mas sim da urbanização de espaços invadidos desordenadamente, para fornecer condições dignas de moradia aos seus ocupantes.

Em um segundo momento, a urbanização desses espaços se mostrou insuficiente ante os anseios da população e o poder público passou a se preocupar com a formalização das posses exercidas nesses locais, com vistas a dar maior garantia jurídica aos seus titulares.

Assim, em 1985 foi aprovada a Lei Municipal nº 819/85 que instituía a figura de Concessão de Direito Real de Uso por 90 anos para garantir a posse dos moradores.

Depois, em abril de 1990 foi editada a Lei Orgânica do Município, que em seu art. 188 estabelecia diretrizes de política urbana. Dentre elas merecem destaque o asseguramento da urbanização e titulação das áreas faveladas e de baixa renda e a regularização urbanística e jurídica de loteamentos clandestinos, abandonados ou irregulares.

Em 1994 foi instituída a Lei Municipal nº 24/94 que criou as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) com lote mínimo de 45,00 m². Porém como a lei federal ainda determinava um lote mínimo maior, não teve avanço a questão da RF, servindo este dispositivo apenas para facilitar o reconhecimento da existência dos núcleos habitacionais e inseri-los na planta base do município.

Em seguida, foi editada a Lei Complementar 50/96, que disciplinou o zoneamento, uso e ocupação do solo.

Do plano diretor, de redação avançada em matéria de regularização fundiária, merece destaque a criação da figura das AEIS 2- Áreas de Especial Interesse Social, ou seja, aquelas ocupadas por favelas ou assentamentos assemelhados, destinados à programas de regularização urbanística da terra ou a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS). Nestas áreas, os requisitos urbanísticos para a implantação de EHIS ou para a regularização são muito menos rigorosos do que aqueles fixados na lei federal. Por exemplo, não se exige nestas áreas a destinação de áreas livres ou indicadas para instalação de equipamentos

comunitários, desde que o projeto seja aprovado ou regularizado pela administração municipal.

Nesse ponto, foram desenvolvidos e implementados diversos projetos habitacionais, nos quais a concessão de direito real de uso, gratuita, foi amplamente utilizada. Segundo dados da Prefeitura Municipal, na década de 90 foram emitidos 25.000 títulos de concessão de direito real de uso. Levantamentos efetuados no Registro de Imóveis mostram, contudo, que apenas 239 desses títulos foram levados ao registro e que nenhum deles sofreu qualquer movimentação no sistema formal (registral) desde então.

As transações efetuadas pela população que têm por objeto esse direito, como não são levadas a registro, carecem da necessária publicidade.

Em 1999 houve alteração da Lei Federal nº 6766/79, que entre outras coisas permitiu que os municípios, por meio de legislação municipal, determinassem as dimensões do lote mínimo de seus territórios.

Em 2002 foi aprovada a Lei Complementar 161, que instituiu o novo Plano Diretor, este já contemplando os diversos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade para a implementação da política urbana .

Dos 440.000 habitantes de Diadema, mais de 1/4 reside nos 207 núcleos habitacionais originados de favelas e que ocupam apenas 10% do território municipal e estima-se que 70% de seus imóveis ainda estejam fora do RI.

Está em fase final de elaboração um projeto de lei municipal que determinará as regras para parcelamentos de solo em áreas de interesse social já implantados. Como a maioria das áreas se caracterizam por serem ocupações consolidadas e com infra- estrutura totalmente implantada, sua regularização formal não deve tardar e as unidades imobiliárias poderão finalmente ser alienadas para seus moradores.

6.1.1 -Núcleo XVIII de Agosto e Núcleo Santa Luzia

Como já dito, instrumento mais utilizado no Brasil e em Diadema para a promoção da regularização fundiária é a concessão do direito real de uso.

Exemplos de como esse instrumento tem sido aplicado pelo país são os chamados Núcleo XVIII de Agosto e Núcleo Santa Luzia, cujo histórico passo a descrever.

A Prefeitura Municipal, na década de 90, desapropriou uma gleba com 65.916,00 m² e projetou um loteamento habitacional de interesse social com 389 lotes, referente à área onde está implantado o Núcleo Habitacional XVIII de Agosto. O restante do espaço, que possuía uma densa mata nativa e declividade bastante acentuada, foi destinado para área verde. Ocorre que antes do início da implantação do projeto e mesmo de seu registro, a área verde foi ocupada irregularmente por pessoas carentes. A Prefeitura, então, optou pela urbanização da área irregularmente ocupada e que hoje é denominada Núcleo Habitacional Santa Luzia.

Estas áreas, portanto, não obedecem aos dispositivos da lei federal de parcelamento do solo, no que tange aos percentuais de áreas destinadas ao uso público (verde e institucional), nem foram levadas ao Registro de Imóveis pela Prefeitura Municipal.

Todavia, para assegurar as posses ali exercidas, ambas as áreas foram designadas como AEIS 2 (áreas ocupadas – núcleos habitacionais, com índices urbanísticos diferenciados), em 1996, pela Lei Complementar nº 50/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo) e o poder público expediu termos de concessão de direito real de uso aos seus moradores.

Passados mais de 11 anos, desde a implantação desses núcleos (a ocupação, portanto, já é irreversível) e sua parcial regularização, a população beneficiada com estes projetos deseja adquirir a propriedade das unidades imobiliárias, o que ainda não é possível, porque esses parcelamentos do solo não estão regularizados perante o Registro de Imóveis.

6.1.2- Núcleo Habitacional Três Mosqueteiros

Este projeto tem como característica ter sido desenvolvido para acolher moradores de três favelas localizadas em outras áreas e que estavam extremamente adensadas, a fim de que aqueles espaços pudessem ser urbanizados.

Para abrigar 71 famílias, a Prefeitura Municipal, em 1990, desapropriou uma área de 4.894,00m² e elaborou o projeto do parcelamento. Em seguida, instalou infra-estrutura, forneceu o material para construção das unidades habitacionais e organizou os mutirões para a construção das moradias.

Este projeto produziu lotes com tamanho médio de 50,00 m².

A área, então já ocupada em 1996, foi grafada como AEIS – 2 pela mesma Lei Complementar nº 50/96 e foram emitidos títulos de CDRU.

6.1.3- Loteamento Habitacional de Interesse Social Ipoá

Mais recente que os dois anteriores, este projeto também foi desenvolvido para acolher moradores de uma favela localizada em outra área e que estava extremamente adensada, a fim de que aquele espaço pudesse ser urbanizado.

Mas como é um projeto mais recente que os anteriores, o instrumento jurídico utilizado foi outro. Vejamos.

A Prefeitura Municipal, em 1995, desapropriou uma área de 4.527,25 m² para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS) e o Poder Legislativo a classificou como AEIS 1 (área vazia reservada para implantação de EHIS). Por conta disso, com permissivo do Plano Diretor, este projeto pôde utilizar índices urbanísticos diferenciados, previstos na Lei Complementar nº 50/96.

O empreendimento horizontal abriga atualmente 45 famílias, cujos lotes ocupam a área de 2.015,05m² (45,40% do total). O loteamento ainda conta com uma área verde de 935,13 m² (20,71%), uma área institucional de 186,51 m² (4,21%) e um sistema viário de 1.344,56 m² (29,77%)

Este projeto já foi aprovado pelo órgão estadual competente e apenas aguarda a emissão de licença municipal para sua apresentação ao RI, a fim de que os lotes possam ser alienados.

6.1.4 - Favela Jardim Yamberê

Esta ocupação, com cerca de 7 anos de existência, atualmente agrega 150 famílias e foi realizada em dois imóveis: um público, desapropriado para a construção de uma quadra e o outro particular, atualmente também pertencente ao patrimônio da municipalidade.

Durante o processo da ocupação, as famílias se organizaram e formaram uma comissão de moradores que posteriormente se consolidou em uma associação, cuja finalidade era fazer a necessária interlocução com o poder público para a regularização da ocupação.

Em 1998 o poder público instalou a rede de água provisória e em 2001 moradores reivindicaram no Orçamento Participativo a urbanização da área, que foi grafada como AEIS – 2 pela Lei Complementar nº 161/02 – Plano Diretor.

Elaborou-se, então, um projeto que prevê a construção de 122 unidades sobrepostas com aproximadamente 47,00 m², das quais 36 já foram entregues para a comunidade. A previsão de entrega de todas as unidades é de dois anos e o projeto é realizado com verba do Governo Federal.

Uma das peculiaridades deste caso é que de toda a área ocupada somente o seu centro permaneceu livre, porque os moradores ali criaram um pequeno campo de futebol. Graças a isso a Prefeitura Municipal pôde desenvolver um projeto habitacional, baseado na construção de pequenos edifícios de apartamentos, sem a necessidade de remoção dos ocupantes durante a construção.

Após a conclusão da construção, os apartamentos serão alienados aos moradores e, tão logo eles desocupem seus barracos, os espaços remanescentes serão recuperados para a implantação de área verde e infra-estrutura. As famílias que não foram contempladas por este projeto serão removidas para outra área já definida.

Além disso, a prefeitura mantém com as famílias um trabalho sócio educativo constante de adaptação e convivência comunitária neste novo local, já que ali se estabelece um condomínio e essas pessoas não têm experiência com esta forma de propriedade, nem com a habitação em apartamentos.

Aliás, é bom deixar expresso que o trabalho de assistência social nos processos de RF, especialmente naqueles em que se opta pela verticalização da ocupação do solo, é fundamental para o sucesso dessas investidas do poder público na vida dessas pessoas.

O déficit cultural imposto pela segregação sócio-econômica é tão grande, que muitos dos que habitam favelas ou assentamentos informais não têm qualquer informação acerca de assuntos relacionados à higiene doméstica, utilização dos mais singelos itens de conforto, convívio em condomínio, compartilhamento de despesas comuns e de responsabilidade de administração dos espaços comunitários. Nem tampouco têm essas pessoas, quando beneficiadas com a RF, informações sobre as possíveis formas de utilização de seus títulos de propriedade como moeda no mercado para obtenção de empréstimos com juros reduzidos, etc.

Sendo assim, o trabalho de assistência social é fundamental para suprir essa lacuna de conhecimentos que permitirão a essas pessoas gozar de forma mais ampla os benefícios desses trabalhos que o Estado desenvolve em seu favor, fazendo com que o desiderato dessas políticas econômico-habitacionais seja alcançado.

6.1.5 - Jardim das Praias

Em 1994, a Prefeitura Municipal de Diadema foi procurada por associações pró-moradia, que representavam pessoas que ocupavam irregularmente algumas áreas no Município. Em razão disso, o poder público promoveu a desapropriação de uma área de 33.923,47 m², na qual, em parceria com as associações, desenvolveu um projeto de parcelamento do solo.

Em razão dessa mesma parceria, as associações se encarregaram da implantação da infra-estrutura local e da construção, em sistema de mutirão, das casas em cada um dos lotes desse empreendimento habitacional.

Esse projeto resultou na criação de 356 lotes, com dimensão média de 60 m², áreas verdes em um total de 4.235,60 m² e uma área institucional de 955,55 m². Além disso, para garantir o acesso à

educação, a Prefeitura ainda desapropriou uma área contígua ao empreendimento, com 4.461,30 m², para a implantação de uma escola.

O projeto está em fase final de aprovação em órgão estadual, após o que será levado ao Registro de Imóveis local.

Os lotes serão, então, alienados pela Prefeitura aos membros daquelas associações, atuais ocupantes da área, por valor do qual serão deduzidos os gastos efetuados pelos moradores com implantação de infra-estrutura.

Esse projeto, portanto, tem o mérito de aplicar a mais abrangente e versátil visão atual da RF a um problema social de moradia digna: contemplou a utilização de vários instrumentos jurídicos e maximizou os benefícios da parceria entre administração e população, produzindo lotes mais acessíveis aos cidadãos que, em breve serão proprietários de suas casas.

6.1.6 - Jardim Arco-Íris

Este espaço representa o que ocorre em cerca de 50% dos loteamentos irregulares de Diadema.

Tal como os demais loteamentos na mesma categoria, o Jardim Arco-Íris teve seu projeto aprovado pela Prefeitura Municipal, mas nunca foi levado ao Registro de Imóveis. A Administração Pública, por seu turno, não exerceu seu poder-dever de fiscalização e repressão da atividade loteadora ilícita e todos os lotes foram alienados. Os adquirentes, de outro lado, sem instrução adequada, adquiriram estes imóveis sem saber das dificuldades que teriam para vê-los regularizados. Por um motivo ou outro, vários lotes foram levados a registro, mas cerca de 30% deles ainda remanesce fora do sistema registrário, ou melhor, estagnados em nome do antigo loteador.

A regularização desta área depende dos seguintes passos: formalização, no Registro de Imóveis, da abertura das vias públicas já existentes; apuração das áreas remanescentes (destacadas do todo os lotes já matriculados e as vias abertas); abertura de matrículas para os demais lotes e áreas remanescentes; apresentação dos títulos aquisitivos ao Registro para a necessária qualificação.

6.2 - Porto Alegre

A Capital do Estado do Rio Grande do Sul, como a maioria das Capitais brasileiras, tem graves problemas com a irregularidade fundiária. Assentamentos informais e parcelamentos irregulares montam, como nas demais localidades do Brasil, o cenário da informalidade da ocupação da terra urbana.

Nos moldes do que ocorre com Diadema, várias leis foram editadas visando a regularização dessas áreas.

Com menor ou maior sucesso em algumas intervenções, a política urbana de Porto Alegre diverge em certos pontos da de Diadema.

Em primeiro lugar, porque expressamente dispensa apoio às ações de Usucapião Urbana nas áreas objeto de regularização.

Além disso, já quando da edição da Lei Orgânica do Município, se previu que os títulos de CDRU ou de propriedade seriam concedidos ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil de ambos (art. 230).

Destaque ainda merece a Lei Complementar Municipal 140/86, que estabelece as atribuições do poder público nos assuntos de RF. Dentre várias incumbências técnicas e administrativas, determina a lei caber à Administração Municipal o requerimento do registro do parcelamento regularizado, quando for o caso, o que o faz responsável pelas despesas respectivas.

Entretanto, o Estado do Rio Grande do Sul, mais do que simplesmente sua Capital, parece vá merecer maior destaque no cenário nacional, em pouco tempo, pelos avanços que deverá experimentar no trato das irregularidades fundiárias de seus espaços. Isto em razão de um dos últimos provimentos editados por sua Corregedoria Geral da Justiça, órgão superior de fiscalização das atividades registrais e notariais no Estado.

Me refiro ao Provimento nº 28/2004-CGJ¹, que criou o Projeto More Legal 3 .

O Projeto More Legal foi lançado em 1995, na gestão do desembargador Décio Antonio Erpen, e foi aprimorado, em sua segunda versão, o More Legal 2, na gestão do Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto. Agora, chega à sua terceira versão, mais arrojada e consentânea com a realidade brasileira.

Esse provimento definiu ocupação consolidada; conferiu atribuição do Poder Público Municipal para elaborar ou aprovar plantas de situação física dos parcelamentos e ocupações irregulares, as quais bastarão e deverão ser levadas a registro; reconheceu a importância incomparável do registro do parcelamento e dos títulos de propriedade no Registro de Imóveis; ampliou a importância do Poder Judiciário gaúcho nas questões relacionadas à RF e chamou para si a responsabilidade de participar desses procedimentos regularizadores. Mais do que isso, o Poder Judiciário gaúcho corajosamente se desamarrou da legislação federal aplicável à aprovação de novos parcelamentos e que há quase 30 anos estabeleceu “paradigmas urbanísticos excludentes”⁸, reconhecendo que o mundo fenomenológico produziu frutos sociais, clandestinos e irreversíveis, que fogem à aplicação dessa norma e que exigem uma apreciação peculiar e responsável.

Merecem nota, ademais, outros dispositivos desse provimento. Por exemplo, aquele que facilita a consolidação da propriedade em nome do promissário comprador, cessionário ou promitente cessionário que apresentem documentos de quitação de seus contratos e prova de recolhimento ou isenção do imposto de transferência da propriedade imobiliária. Igualmente o artigo que reconhece a existência de parcelamentos do solo mascarados sob a figura do condomínio comum, nos quais os condôminos são proprietários de frações ideais do terreno, mas, que, de fato, exercem posse sobre fração determinada do solo, permitindo a sua regularização, tal como a situação se apresenta faticamente. Também o dispositivo que expressamente viabiliza a regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área. E finalmente o que prevê um procedimento administrativo muito mais

⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras”, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - FASE IPPUR/UFRJ, 1997, página 22

ágil, que se inicia no Registro de Imóveis e que poderá chegar ao Poder Judiciário já isento de problemas, para rápida aprovação.

Em breve veremos seus resultados.

6.3 - Recife

Uma das mais importantes capitais do nordeste brasileiro, Recife, sofre com os mesmos problemas de irregularidade fundiária de Diadema, mas com pelo menos duas características peculiares: a) sua geografia específica (a cidade se situa na zona costeira); b) grande parte das terras irregularmente ocupadas pertencem à União. A população carente ocupa centenas de áreas irregulares, onde as condições de habitabilidade são precárias. Mais especialmente esses assentamentos irregulares são aqueles próximos às águas (mangues e rios) e morros.

A situação no Recife é tão dramática, que vários tem sido os esforços dos órgãos municipais para o enfrentamento da questão.

Não vou me ater a casos específicos de RF em Recife, mas sim destacar uma lei editada na Capital, que merece destaque ante o seu conteúdo, porque bem exemplifica a visão conturbada que alguns possuíam ou possuem da RF.

Nos moldes do que foi feito em Diadema, editou-se no Recife a Lei nº 16.133/95, que dispunha sobre a regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), nelas incluídas tanto as áreas destinadas a programas habitacionais de interesse social como os assentamentos consolidados de baixa renda e com carência de infraestrutura. Para a regularização das áreas ocupadas, entretanto, alguns requisitos são exigidos, como o uso residencial do imóvel, a baixa renda de seus ocupantes, a precariedade da infra-estrutura, etc⁹.

Segundo a norma, para a transformação de novas áreas em ZEIS seria necessária a verificação da possibilidade de regularização urbanística, através de estudo de viabilidade técnica.

Esta lei, creio que mais do que qualquer outra, demonstra o olhar estreito do legislador para a questão da RF, sob o ponto

⁹ idem, página 164.

de vista econômico, quando por um lado estabelece a **vedação da doação** de áreas públicas aos seus ocupantes e, de outro, **dá ênfase à utilização da CDRU**, estabelecendo para esta concessão o prazo de 50 anos!

Veja-se que o legislador recifense, em 1995, ignorava os deletérios efeitos econômicos de imóveis mantidos fora do mercado imobiliário formal e mantinha nas mãos da administração pública imóveis que poderiam auxiliar a população na obtenção de meios para seu desenvolvimento sócio-econômico.

Visão oposta se viu no Estado de Minas Gerais, mais especificamente em sua Capital, Belo Horizonte, onde, no período compreendido entre os anos de 1985 e 1996 (11 anos), **7.213 famílias tiveram seus imóveis regularizados e os receberam em doação** da Prefeitura Municipal.

Voltando ao Recife, sua administração tem dado apoio às ações de Usucapião Urbana, aplicadas inclusive para a aquisição do domínio útil, já que maioria das áreas pertence à União.

Um outro dispositivo, contudo, evidencia a preocupação do legislador com a completa formalização da posse ou da propriedade no Registro de Imóveis, na medida em que, na esteira da legislação municipal de Porto Alegre, impôs ao Município a responsabilidade pelas despesas com os registros dos direitos relativos aos imóveis objetos de programas de regularização fundiária em ZEIS.

A preocupação com esta visão, repita-se, é que se criem guetos sociais formados através da CDRU, compondo grandes parcelas do território que ficarão fora do mercado formal, por tempo indefinido ou longo demais, impedindo a aceleração do desenvolvimento econômico da região.

7- Conclusões

Muito se tem feito para combater a irregularidade fundiária urbana no Brasil. Milhões de reais tem sido investidos nesses projetos.

Contudo, como a abordagem que se faz desse problema é muito mais voltada para a necessidade de garantia de acesso da população mais carente à moradia, em obediência a direito

constitucionalmente garantido, esses esforços não têm contribuído para o mais eficaz combate à pobreza e para a promoção do desenvolvimento econômico do país.

Assim como tem agido a administração pública em geral, maciçamente fazendo uso da CDRU, da CEUM e do PAR, estão sendo criados guetos sócio-econômicos.

Junte-se a isso o fato de estarem sendo deixados de lado parcelamentos irregulares, que acomodam cidadãos de faixas de rendas mais elevadas, e que normalmente habitam condomínios “de fato”, vemos uma panorama “engessamento” de parcela expressiva dos recursos imobiliários brasileiros, ainda crescente, e que impede as administrações locais de arrecadarem os tributos indispensáveis à sua manutenção e ao desenvolvimento e implementação de projetos que sejam voltados ao bem comum.

Por isso, a facilitação do acesso ao **direito à propriedade** imobiliária regularizada (e não apenas à moradia) precisa deixar de ser objeto de preconceito dos administradores públicos e ser vista com toda a sua magnitude: um poderoso instrumento de fomento do desenvolvimento econômico, de combate à pobreza e de difusão da cidadania.

ⁱ **Provimento nº 28/2004-CGJ – More Legal 3**

Institui o Projeto “More Legal 3”.

O Excelentíssimo Desembargador ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, Digníssimo Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO que a integridade das normas de legislação ordinária sobre aquisição, perda e função da propriedade imóvel devem ser vistas, para a preservação da unidade interna e coerência do sistema jurídico, através do prisma dos objetivos constitucionais;

CONSIDERANDO que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social;

CONSIDERANDO que a construção de um Estado Democrático de Direito, em que a plenitude do exercício da cidadania, com o resguardo dos valores mínimos da dignidade humana, avulta com um de seus autênticos objetivos fundamentais;

CONSIDERANDO que a moderna função do Direito não se limita apenas à clássica solução conceitual de conflitos de interesses e de geração de segurança jurídica, mas deve propiciar condições para a valorização da cidadania e promover a justiça social;

CONSIDERANDO que um dos objetivos das regras legais regulamentadoras do solo urbano sempre visou à proteção jurídica dos adquirentes de imóveis, especialmente quando integrantes de loteamentos ou parcelamentos assemelhados;

CONSIDERANDO que a Carta Magna, ao consagrar o Direito de Propriedade, não estabeleceu limitações outras, assegurando ao cidadão, além do acesso e da posse, a decorrente e imprescindível titulação, porque só com a implementação deste requisito torna-se possível seu pleno exercício;

CONSIDERANDO que a Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é integrante, estabeleceu convenção no sentido de que a moradia constitui-se em direito social fundamental do cidadão;

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, incluiu entre os preceitos da Constituição Federal do Brasil a moradia como direito social fundamental;

CONSIDERANDO que os fracionamentos, mesmo quando não planejados ou autorizados administrativamente de forma expressa, geram, em muitas hipóteses, situações fáticas consolidadas e irreversíveis, adquirindo as unidades desmembradas autonomia jurídica e destinação social compatível, com evidente repercussão na ordem jurídica;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) estabelece, em seu artigo 2º, inciso I, que a política urbana tem, entre suas diretrizes básicas, o direito do cidadão à terra urbana e à moradia, para as presentes e futuras gerações, no intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

CONSIDERANDO que o referido Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, incisos VI e XIV, estabelece, ainda, como diretrizes da política urbana a ordenação e controle do uso do solo urbano, o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, para a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

CONSIDERANDO que eventual anomalia no registro pode ser alvo de ação própria objetivando a anulação em processo contencioso (artigo 216 da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei dos Registros Públicos);

CONSIDERANDO o peculiar interesse dos Municípios Gaúchos em regularizar a ocupação de áreas situadas em seu perímetro urbano ou periferia, sem violação ao meio-ambiente, para provê-las de infra-estrutura necessária a uma vida digna;

CONSIDERANDO a motivação inserida na mensagem “Juiz, Tutor da Cidadania”, desta Corregedoria, publicada no Diário da Justiça do dia 10 de agosto de 1995;

CONSIDERANDO seja imprescindível assegurar a participação do Ministério Público, como instituição em si essencial e defensora constitucional dos interesses sociais, garantindo-se, com a efetividade de sua participação, a solução para grande número de situações existentes;

CONSIDERANDO o empenho de Notários e Registradores de Imóveis, demonstrado pelos respectivos Colégios e Associações, para que, com segurança jurídica possam ser alcançadas as soluções exigíveis;

CONSIDERANDO a edição da Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e 10.931, de 02 de agosto de 2004, que alterou o procedimento de retificação no Registro Imobiliário;

CONSIDERANDO que o artigo 53 da Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999, expressou ser do interesse público o parcelamento do solo, bem assim sua regularização, vedando exigências outras que não a documentação mínima necessária ao registro;

CONSIDERANDO que o artigo 2º, inciso XV, do já referido Estatuto da Cidade, estabelece a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

CONSIDERANDO a instituição de comissão revisora do Projeto “More Legal 2”, formada por integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público do RGS, Tabeliães e Registradores Públicos;

RESOLVE PROVER:

TÍTULO I

Das Disposições Gerais

Art. 1º - A regularização e registro de loteamento, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que localizados em zona rural, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste Provimento.

§ 1º - Ficam excluídas as áreas de preservação permanente e legal, unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas e outros casos previstos em lei.

§ 2º - As áreas de risco ficam condicionadas à satisfação das exigências previstas no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 6.766/79.

TÍTULO II

Da Regularização do Parcelamento

Art. 2º - Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a Autoridade Judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

I – título de propriedade do imóvel ou, nas hipóteses dos §§ 3º e 4º deste artigo, apenas a certidão da matrícula;

II – certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo ofício do Registro de Imóveis;

III – planta do imóvel e memorial descritivo, emitidos ou aprovados pelo Município.

§ 1º - Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.

§ 2º - Na aferição da situação jurídica consolidada, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município.

§ 3º - O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estado ou Municípios, ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

§ 4º - No caso de que trata o § 3º, supra, o pedido de registro do parcelamento, além do documento mencionado no artigo 18, inciso V, da Lei nº 6.766/79, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidade delegada, da lei de criação e de seu ato constitutivo.

§ 5º - Nas regularizações coletivas poderá ser determinada a apresentação de memorial descritivo elaborado pelo Município, ou por ele aprovado, abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras.

Art. 3º - Tratando-se de imóvel público ou submetido à intervenção do Poder Público, integrante de Área Especial de Interesse Social, poderá a Autoridade Judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos documentos indicados no artigo anterior.

Parágrafo único – Não são devidas custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social, assim reconhecida por lei municipal, a cargo da Administração Pública.

Art. 4º - Nos casos de regularização pelo Poder Público, conforme autorizado pelo artigo 40 da Lei nº 6.766/79, poderá o Juiz de Direito autorizar ou determinar o registro nas mesmas condições, sem prejuízo de adoção de outras medidas, cíveis, criminais ou administrativas contra o loteador faltoso.

§ 1º - Através de requerimento fundamentado e com parecer favorável do Ministério Público, poderá ainda o Juiz, conceder alvará de autorização para o Município firmar contratos de alienação de imóveis pendentes e promover a venda dos lotes remanescentes, revertendo a quantia apurada em benefício da Municipalidade para ressarcimento das despesas decorrentes da regularização.

§ 2º - O requerimento de que trata o parágrafo anterior, deverá ser instruído com documentos, públicos ou privados, e apresentação do respectivo laudo de avaliação dos lotes, firmado por profissional habilitado, sendo facultada, ainda, a comprovação das despesas através de prova testemunhal.

§ 3º - Havendo dúvida sobre os valores gastos pela Municipalidade na regularização e avaliação dos lotes, o Juiz poderá, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, determinar a realização das diligências ou perícias que entender cabíveis.

Art. 5º - Nas hipóteses de regularização previstas no presente Título, a Autoridade Judiciária poderá permitir o registro, embora não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei nº 6.766/79 ou em outros diplomas legais.

TÍTULO III

Do Registro dos Contratos

Art. 6º - Registrado ou averbado o parcelamento (loteamento, desdobramento, fracionamento ou desdobro) do solo urbano, os adquirentes de lotes de terreno poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento junto ao ofício do Registro de Imóveis.

§ 1º - O registro poderá ser obtido diante da comprovação idônea da existência do contrato, nos termos do artigo 27, § 1º e § 2º, da Lei nº 6.766/79;

§ 2º - Os requisitos de qualificação das partes necessários ao registro, caso inexistentes, serão comprovados através da apresentação de cópia autenticada de documento pessoal de identificação, ou dos cogitados na Lei nº 9.049, de 18 de maio de 1995, ou, ainda, de cópia de certidão de casamento ou equivalente.

§ 3º - Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estado ou Municípios, e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular.

§ 4º - A cessão da posse referida no § 3º, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

§ 5º - Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no § 3º converter-se-á em propriedade, e a sua cessão em compromisso de compra e venda, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstâncias que, demonstradas no Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.

§ 6º - Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e de guia de pagamento ou de exoneração do ITBI, registro esse que será feito a requerimento escrito do adquirente, sendo essa regra aplicável somente nos casos do § 3º deste artigo.

TÍTULO IV

Da Localização de Áreas em Condomínio

Art. 7º - Em imóveis situados nos perímetros urbanos, assim como nos locais urbanizados, ainda que situados na zona rural, em cujos assentos conste estado de comunhão, mas que, na realidade, se apresentam individualizados e em situação jurídica consolidada, nos termos do artigo 2º, § 1º, deste Provimento, o Juiz poderá autorizar ou determinar a averbação da identificação de uma ou de cada uma das frações, observado o seguinte:

I – anuência dos confrontantes da fração do imóvel que se quer localizar, expressa em instrumento público ou particular, neste caso com as assinaturas reconhecidas por autenticidade, entendidos como confrontantes aqueles previstos no § 10º do artigo 213 da Lei nº 6.015/73.

II – a identificação da fração de acordo com o disposto nos artigos 176, inciso II, nº 3, letra b, e 225 da Lei nº 6.015/73, através de certidão atualizada expedida pelo Poder Público Municipal.

Art. 8º - Procedido o registro previsto pelos artigos 2º e 3º, e a averbação regulada pelo artigo 7º deste Provimento, o Oficial do Registro de Imóveis abrirá matrícula própria, se o imóvel ainda não a tiver, bem como das áreas públicas previstas no projeto.

TÍTULO V

Do Procedimento

Art. 9º - O pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área, será apresentado perante o Ofício do Registro Imobiliário da situação do imóvel, onde será protocolado e autuado, verificada sua regularidade em atenção aos princípios registraes.

§ 1º - Estando em ordem, o pedido será remetido à Vara da Direção do Foro, no interior do Estado, e à Vara dos Registros Públicos, na Comarca da Capital, para decisão, que somente será prolatada após manifestação do Órgão do Ministério Público.

§ 2º - Havendo exigência a ser satisfeita, o Oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante, requererá que o Oficial remeta a documentação ao Juiz de Direito competente para apreciação conjunta da exigência e do pedido de regularização.

§ 3º - O Juiz de Direito poderá suspender o julgamento e determinar a publicação de edital para conhecimento de terceiros.

§ 4º - O procedimento será regido pelas normas que regulam a jurisdição voluntária, aplicando-se, no que couber, a Lei nº 6.015/73, atendendo-se aos critérios de conveniência e/ou oportunidade.

§ 5º - Transitada em julgado a sentença, os autos do processo serão remetidos ao Ofício do Registro de Imóveis para cumprimento das determinações judiciais e arquivamento.

Art. 10 – No caso de a área parcelada não coincidir com a descrição constante no registro imobiliário, o Juiz determinará a retificação da descrição do imóvel com base na respectiva planta e no memorial descritivo.

Art. 11 – Os lindeiros que não tenham anuído serão cientificados na forma do artigo 213, inciso II, §§ 2º e 3º, com a cominação do § 4º, da Lei 6.015/73.

Art. 12 – O registro e a respectiva matrícula poderão ser cancelados em processo contencioso, por iniciativa de terceiro prejudicado ou do Ministério Público, nos casos previstos em lei, em especial nas hipóteses do artigo 216 da Lei nº 6.015/73.

Parágrafo único – Se o Juiz constatar que a abertura de matrícula ou algum ato por ele autorizado nos termos deste Provimento sejam nulos ou anuláveis, determinará, fundamentadamente e de ofício, o respectivo cancelamento, ou alcançará elementos ao Órgão do Ministério Público para as providências cabíveis.

TÍTULO VI

Das Ações de Usucapião

Art. 13 – Na eventual impossibilidade de regularização e registro de loteamento, desmembramento ou desdobro de imóvel urbanizado, localizado na zona urbana ou rural, com fundamento no presente Provimento, recomenda-se o ajuizamento de ação de usucapião.

Parágrafo único – As certidões necessárias à instrução do processo de usucapião, sendo o autor beneficiário da assistência judiciária, poderão ser requisitadas pelo Juiz gratuitamente.

TÍTULO VII

Das Disposições Finais

Art. 14 – Havendo impugnação ao pedido de regularização e registro em qualquer fase do procedimento, deverá a Autoridade Judiciária remeter os interessados às vias ordinárias.

Parágrafo único – Entendendo o Juiz de Direito que a impugnação é manifestamente inadmissível ou improcedente, poderá rejeitá-la de plano, julgando imediatamente o pedido inicial.

Art. 15 – Ao receber título para registro em sua serventia, cujo conteúdo contenha indício ou evidência de loteamento irregular ou clandestino, o Oficial do Registro de Imóveis deverá impugná-lo, noticiando o fato imediatamente ao representante do Ministério Público local.

Art. 16 – Procedida a regularização nos termos do presente Provimento, o Registrador comunicará o fato à Municipalidade.

Art. 17 – Este Provimento entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Porto Alegre, 28 de outubro de 2004.

PUBLIQUE-SE.

CUMPRA-SE.

Desembargador ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO,
Corregedor-Geral da Justiça.