

Boletim do
irib
em revista

ISSN 1677-437X

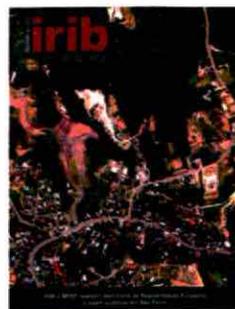
INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

JULHO E AGOSTO DE 2003 - Nº 311

**IRIB e MPSP realizam Seminário de Regularização Fundiária
e lotam auditório em São Paulo**



Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil



Diretoria Executiva

Presidente: Sérgio Jacomino-SP
Vice-Presidente: Helvécio Duia Castello-ES
Secretário-Geral: João Baptista Galhardo-SP
1ª Secretária: Gilma Teixeira Machado-MG
2ª Secretária: Etelvina Abreu do Valle Ribeiro-ES
Tesoureiro Geral: José Simão-SP
1ª Tesoureira: Vanda M. de Oliveira Penna Antunes da Cruz-SP
2ª Tesoureira: Manoel Carlos de Oliveira-SP
Diretor Social e de Eventos: Ricardo Basto da Costa Coelho-PR
Diretor de Publicidade e Divulgação: Flauzilino Araújo dos Santos-SP
Diretor de Assistência aos Associados: Jordan Fabrício Martins-SC Diretor Legislativo: Meirimar Barbosa Júnior - SP

Conselho Deliberativo

Sérgio Toledo de Albuquerque-AL; Nino Jesus Aranha Nunes-AP;
Stanley Queiroz Fortes-AM; Neusa Maria Arize Passos-BA; Ana Tereza Araújo Mello Fiúza-CE; Itamar Sebastião Barreto-DF; Helvécio Duia Castello-ES; Nilzon Periquito de Lima-GO; Jurandy de Castro Leite-MA; Nizete Asvolinsque-MT; Renato Costa Alves-MS; Francisco José Rezende dos Santos-MG; Cleomar Carneiro de Moura-PA; Fernando Meira Trigueiro-PB; José Augusto Alves Pinto-PR; Guido Gayoso Castelo Branco Barbosa-PI; Miriam de Holanda Vasconcellos-PE; Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza-RJ; Carlos Alberto da Silva Dantas-RN; João Pedro Lamana Paiva-RS; Bernadete Lorena de Oliveira-RO; Gleci Palma Ribeiro Melo-SC; Marlon Sérgio Santana de Abreu Lima-SE; Lincoln Bueno Alves-SP; Marlene Fernandes Costa-TO.

Conselho Fiscal - Ítalo Conti Júnior-PR; Pedro Jorge Guimarães Almeida-AL; Rosa Maria Veloso de Castro-MG; Rubens Pimentel Filho-ES; Virgínia Pinzan-SP.

Suplentes do Conselho Fiscal: Clenon de Barros Loyola Filho-GO; José Milton Tarallo-SP; Wolfgang Jorge Coelho-MG.

Conselho de Ética: Ademar Fioranelli-SP; Dimas Souto Pedrosa-PE; Elvino Silva Filho-SP.

Suplentes do Conselho de Ética:

Ercília Maria Moraes Soares-TD; Inah Alvares da Silva Campos-MG; Mauro Souza Lima-PE.

Sede: Av. Paulista, 2073 - Horsa I - 12º and. - conj. 1201/1202 - CEP 01311-300 São Paulo - SP - Telefones/Fax: (0xx11) 289-3340 / 289-3599/289-3321. **Secretaria do IRIB:** irib@terra.com.br **Homepage:** www.irib.org.br. **Direitos de reprodução.** As matérias aqui veiculadas podem ser reproduzidas mediante expressa autorização dos editores, com a indicação da fonte.

Presidente

Sérgio Jacomino

Diretor de Publicidade e Divulgação

Flauzilino Araújo dos Santos
oficial@primeiros.com.br

Editores

Sérgio Jacomino
jacomino@registrar.com.br
Fátima Rodrigo

Jornalista Responsável

Fátima Rodrigo (Mtb 12576)

Design Gráfico

Carlos Augusto Sholl

Direção de Arte

Marcelo Pacheco

Fotos

Carlos Petelinkar
kpetelink@uol.com.br

Impressão e Acabamento

Corprint Gráfica e Editora Ltda.

Especial

- 03** Seminário de Regularização Fundiária lota auditório para 400 pessoas
- 08** Seminário de Regularização Fundiária na Imprensa
- 10** Tema 1 - Regularização fundiária - A função registral e a atuação do Judiciário
- 20** Perguntas da platéia respondidas pelo doutor Kioitsi Chicuta
- 44** Tema 2 - Regularização urbanística - estudos de casos
- 49** Perguntas da platéia respondidas pela doutora Betânia Alfonsin
- 55** Tema 3 - Financiamento da regularização fundiária - origem dos recursos e financiamento
- 63** Tema 4 - Pós-regularização urbanística e seus efeitos ambientais e urbanísticos

Acontece

- 76** IRIB participa de GT do Ministério das Cidades sobre regularização fundiária

Convênio IRIB - MPSP

- 82** Loteamento. Parcelamento do solo urbano. Regularização. Casas populares. Empresas públicas. Registro imobiliário. Incidência da lei 6.766/79

Entrevista

- 86** O promotor José Carlos de Freitas fala sobre a regularização fundiária na TV Justiça

Jurisprudência Seleccionada

- 90** Área de reserva legal. Averbação não-obrigatória

Jurisprudência Seleccionada - SP

- 96** Decisões da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo

Opinião - Regularização fundiária

- 121 Christiane Reyder**
Seminário de regularização fundiária. Aspectos registrares urbanísticos e ambientais
- 122 Julio Cesar Weschenfelder**
Seminário de regularização fundiária. Regularização da propriedade - projeto More Legal II
- 129 Edésio Fernandes**
Por uma política e um programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável: uma proposta inicial para consulta e ampla discussão
- 133 Douglas Vieira de Aguiar**
Guetos urbanos
- 135 Edésio Fernandes**
O mito da zona rural
- 136 Laura Machado de Mello Bueno**
Regularização em áreas de proteção ambiental no meio urbano

Crítica - Regularização Fundiária

- 143** Artigo do New York Times denuncia burocracia nas transações imobiliárias dos Estados Unidos



Seminário de Regularização Fundiária lota auditório para 400 pessoas

Veja como foi o Seminário de Regularização Fundiária, realizado pelo IRIB e pelo Ministério Público de São Paulo, com o apoio da Caixa Econômica Federal e do Banco Nossa-Caixa, cuja participação o Instituto agradece não só pelo patrocínio do evento, mas também pela honrosa parceria que estabeleceu com essas importantes instituições financeiras.

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e o Ministério Público do estado de São Paulo obtiveram enorme sucesso em mais uma realização da proveitosa parceria entre as duas entidades. Nos dias 26 e 27 de junho de 2003, o Seminário de Regularização Fundiária lotou o auditório de 400 lugares do hotel Maksoud Plaza, em São Paulo.

Promotores de justiça, procuradores, juízes, governos municipais, urbanistas e advogados, interessados no tema crucial da regularização fundiária debateram com os registradores imobiliários aspectos da função registral, questão urbanística e ambiental e atuação do Judiciário, nos dois dias de encontro.

Abertura solene

Participaram da mesa de abertura dos trabalhos, os doutores Daniel Roberto Fink, procurador de Justiça do estado de São Paulo e coordenador do Centro de apoio operacional de urbanismo e meio ambiente do Ministério Público do estado de São Paulo; José Carlos de Freitas, promotor de Justiça e assessor do Centro de apoio operacional de urbanismo e meio ambiente do Ministério Público do estado de São Paulo; Lincoln Bueno Alves, registrador imobiliário e vice-presidente do Irib; e Sérgio Jacomino, presidente do Irib.

Acompanhe, a seguir, os pronunciamentos feitos na abertura solene pelos representantes do Irib e do Ministério Público de São Paulo. As palestras proferidas nos painéis técnicos estão transcritas a partir da página 10.



"A Lei de Registros Públicos precisa urgentemente ser reformada"

Sérgio Jacomino

Excelentíssimo Senhor Daniel Roberto Fink, procurador de Justiça e coordenador do Centro de apoio operacional de urbanismo e meio ambiente, CAO-UMA, neste ato representando o doutor Luiz Antônio Guimarães Marrey, procurador-geral de Justiça de São Paulo; doutor José Carlos de Freitas, promotor de Justiça de São Paulo, co-organizador deste evento, parceiro de estudos e debates; doutor Lincoln Bueno Alves, vice-presidente do Instituto em São Paulo, ex-presidente do Irib e entusiasta do convênio com o Ministério Público de São Paulo, que rendeu vários eventos e este presente. Autoridades, colegas registradores, notários, amigos.

Gostaria, em nome dos registradores brasileiros, de apresentar-lhes as boas-vindas.

Este evento consagra uma nova etapa na larga tradição dos registradores pátrios. De alguma forma, realizando eventos como este, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, a nova figura estatutária do registrador imobiliário vai se delineando pouco a pouco, com uma afirmação positiva e politicamente decidida de sua consagração como profissional do direito.

Tributários de uma multissecular tradição na tutela pública de interesses privados, esses profissionais têm, hoje, às mãos, a responsabilidade histórica de consolidar e concretizar as fundas transformações que há muito vêm despontando, irresistivelmente, em nosso cenário jurídico – seja pelo joeiramento dos estudos pátrios, seja ainda pela influência marcante da doutrina alienígena e, também, admiravelmente, pela pujança e prestígio da jurisprudência. E aqui vale o reconhecimento da importância histórica da chamada Escola paulista de registros, pelo valor dos homens que dignificaram o Judiciário paulista e contribuíram para o reflorescimento de uma especialidade que é o direito registral. Alguns próceres dessa plêiade de juristas estão aqui presentes, para nossa alegria.

Embora há tempos pudéssemos reconhecer esse claro sinal de transformações, o novo figurino institucional não foi, contudo, e continua não sendo inteiramente compreendido e absorvido pela comunidade jurídica. E mais: não pôde penetrar nas capas centenárias de uma práxis cartorária que ainda rende tributos à influência das Ordenações. Não seria demasiadamente dificultoso reconhecer, ainda hoje, os traços, por exemplo, do contubérnio entre atividades tabelioas e de escrivania judicial, de registradores imobiliários e funcionários públicos, exemplos que se colhem em muitos cartórios brasileiros, refletindo, com uma nitidez impressionante, a forma de organização dessas atividades que nos vêm da Idade Média.

O trabalho que temos pela frente, portanto, é enorme.

Num diagnóstico ligeiro, para efeito de instaurar desde já os debates que se vão desenvolver no curso dos trabalhos, pode-se dizer que os registros imobiliários ainda padecem do fenômeno de atomização dos seus serviços. Sofrem o efeito de entropia de fontes variegadas de regulação e normação, profusão de regras atualizadas e, em parte contraditórias; penam com a prestação inadequada de serviços por agentes públicos não especializados, sem estabilidade funcional, localizados onde o registro é estatalizado. Experimentam graves prejuízos com alheamento dos principais atores – os próprios registradores e notários – nas discussões institucionais, na definição

dos seus interesses profissionais, na modelagem da sua atividade, na contribuição que podem e devem dar para a realização de concursos, etc. Em virtude de ainda não se ter atingido a plena maturidade institucional – em decorrência da impermeabilidade das tradições cartorárias e forenses, *lato sensu* –, tudo isso tem levado o registro imobiliário a sofrer injustas críticas e de se ter instaurado um indifereçável processo de derriçagem sem que se pudesse, seriamente, divisar qualquer outro modelo que satisfizesse adequadamente – como os nossos registros satisfazem – a demanda da sociedade por segurança jurídica preventiva.

Se esse processo era percebido e a doutrina já acenava para os fenômenos de assimetria regulamentária – e bastaria, por todos, o testemunho insuspeito do professor Afrânio de Carvalho –, foi, contudo, com o advento da informática que se teve clarividência para enxergar as deficiências e anacronismo da lei 6.015/73. Excessiva como norma, exígua como regulamento, a Lei de Registros Públicos necessita urgentemente ser reformada. Divisam-se enormes lacunas. A lei que nos deu impulso para superar velhos paradigmas do registro fundiário está a merecer nossos melhores cuidados. A lei envelheceu.

De outro lado, em face da enorme avalanche legislativa que nos últimos anos brindou-nos com mi-

crossistemas que afetam diretamente o registro imobiliário – vale lembrar a Lei de Incorporações e Condomínios, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Estatuto da Terra e Estatuto da Cidade, Leis do SFH e SFI e muito especialmente a recente lei 10.267/2001 –, estamos desarmados de um regulamento harmônico que possa assentar, em sólidas bases sistemáticas, as regras de funcionamento dos registros imobiliários, tornando-os perfeitamente aptos e aparelhados para dar uma resposta consistente às demandas sociais.

Como projeção homóloga do modelo que vem de ser superado pela nova serzidura constitucional, sobrevive uma profusão normativa estadual, que se expressa por meio de decisões promanadas pelo juízo competente. Tais decisões administrativas, singulares ou coletivas, que ostentam um caráter normativo, visam a cumprir o preceito consagrado no artigo 30, inciso XIV, da lei 8.935/94, que sujeitou os notários e registradores ao cumprimento das normas técnicas baixadas pelo juízo competente.

Ora, ainda que se possa reconhecer a extraordinária importância histórica da adscrição judiciária das atividades nota-

riais e registrais – e que se possa louvar, sempre, a instauração de um marco fiscalizatório dos serviços, com essa atribuição cometida constitucionalmente ao poder Judiciário (art. 236, CF/88), o que nos torna a primeira instituição jurídica pátria com efetivo controle externo –, não deixa de ser impressionante, entretanto, que a regra esculpida na lei 8.935/94, em seu artigo 30, inciso XIV, acha-se inflamada em face de novas e inesperadas demandas que têm um caráter mais amplo. Vamos tentar compreender, em linhas gerais, o porquê.

Migrando lentamente da galáxia judiciária, as atividades notariais e registrais, tradicionalmente reputadas como órgãos auxiliares da Justiça, com limites rígidos, com atribuições claramente definidas na organização judiciária de cada estado da Federação, hoje se encontram sem um centro de gravidade. Historicamente figurando ao lado dos secretários, escreventes, amanuenses, contínuos, escrivães, meirinhos, distribuidores, partidores, contadores, depositários públicos, etc., hoje

os notários e registradores estão se afastando do núcleo duro do Judiciário, sem ter podido encontrar, ainda, uma referência que sinalizasse autoridade e que lograsse, portanto, instaurar o estalão de referência de procedimentos em escala federal.

A regra do citado artigo 30, XIV, da lei 8.935/94, rendeu-se a um com-

preensível tropismo, estimulado historicamente pela proximidade das atividades notariais, registrais e judiciárias. Uma coisa é a fiscalização; outra, muito diferente, é a disciplina regulamentar e normativa. Uma coisa não deve necessariamente implicar a outra, ainda que possamos relevar e considerar a conaturalidade das atividades registrais, notariais e judiciais, especificamente no tocante à tutela pública de interesses privados e atentos à larga tradição do direito brasileiro.

De qualquer maneira, as políticas públicas, que nessa seara demandam um craveiro unívoco – como é o caso paradigmático da regularização fundiária –, para que possam ser desenvolvidas harmonicamente em todo o território nacional, devem concretizar a regra da própria CF/88 (art. 22, I, XXV), que dispõe sobre a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos e direito civil (inc. I), salvo eventual lei complementar que autorize os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no referido artigo (Cf. parágrafo único do referido artigo 22).

A sugestão de se repensar o modelo regulatório da atividade

*Tema da
regularização
fundiária lota
auditório em
São Paulo*



registrar no país não deve merecer o anátema das idéias bastardas. Conviria lembrar a experiência, bem sucedida aliás, da regulamentação, via Ministério da Justiça, da microfilmagem em todo o país e, especialmente, da disciplina, via portaria ministerial, de procedimentos para instalação de equipamentos, definição de critérios técnicos e realização de serviços micrográficos nos cartórios brasileiros. Tal antecedente, pelos excelentes resultados, dá-nos uma referência importante que deveria ser estudada detidamente. Aqui, precisamente, houve uma regra uniforme e harmônica, com regulamentação plenária, vinculada naturalmente a órgão da União federal. Vale estudar a lei 5.433/68 e o decreto federal 1.799/96 como indicação de caminhos bem sucedidos que podem ser experimentados quando o tema versar, por exemplo, sobre documentos eletrônicos, firmas digitais, certificação, normas procedimentais para regularização fundiária, etc.

Exemplos não faltariam. A regra das DOIs, declarações sobre operações imobiliárias, da Secretaria da Receita federal, que disciplinou o envio da informação por meio eletrônico; o programa Sisob, da Previdência Social; as regras do Incra, etc.

Experimentamos um momento propício para discutirmos a necessidade imperiosa de um regulamento de registro imobiliário e de um regulamento específico da lei 8.935/94, dando maior coerência sistemática aos serviços, agilidade aos processos de registro, estabelecimento de padrões procedimentais, regulação de informatização, etc.

Evidentemente se inscreve nessa quadra das especulações jurídicas e institucionais a regulamentação da própria lei 6.766/79, especialmente no tocante às regras de regularização fundiária, atento ao disposto no artigo 53-A desse diploma legal. (Às ações e intervenções de que trata esse artigo, não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo poder público respectivo.)

Dar-me-ei por satisfeito se as discussões puderem enfrentar, sem medos e titubeios, os graves desafios que hoje batem às portas dos registradores brasileiros.



“Os registros imobiliários ainda padecem do fenômeno de atomização dos seus serviços”.

Uma última palavra gostaria de expressar. Com muito pesar comunico a perda de um grande colaborador do Irib, o nosso *designer* gráfico, Carlos Augusto Sholl. Seu passamento no último dia 23 de junho deixou-nos uma grande lacuna. Responsável pela programação visual deste evento – painéis, *banners*, *folders*, folhetos e pelo conjunto da revolução formal das publicações do Instituto, sua obra é expressão genial de um artista que

proporcionou uma grande renovação estética nas publicações do Instituto. O Cacá, como carinhosamente era conhecido, deixou sua marca profunda no Instituto, assinando com tintas indeléveis o coração de todos nós, seus colegas de trabalho.

Muito obrigado.



Pronunciamento de Daniel Roberto Fink representante do MPSP

A todos aqui presentes, eu gostaria, inicialmente, de desculpar a ausência do doutor Luiz Antonio Guimarães Marrey, procurador-geral de Justiça, que hoje participa de um debate no Ministério da Justiça sobre a criminalidade organizada, justamente no dia seguinte à aprovação da lei, pela Câmara dos deputados. Ele pede que eu seja portador dos votos de sucesso deste evento que, sem dúvida nenhuma, pela programação, pelo quilate dos palestrantes, já é um sucesso garantido.

O tema da regularização fundiária e seus aspectos registrares, urbanísticos e ambientais é para nós, membros do Ministério Público e para a comunidade jurídica, extremamente tormentoso e angustiante. Há décadas procuramos postular perante o Judiciário o cumprimento de uma legislação que é razoavelmente boa do ponto de vista urbanístico e ambiental, mas que mantém uma distância muito grande do mundo real.

Em 1972, quando, em Estocolmo, a comunidade das nações proclamou a convenção de proteção do meio ambiente, dando um sentido sistemático à proteção ambiental e incluiu a questão urbanística, 70% da população do mundo vivia na cidade. Hoje, já estamos com 80% da população vivendo na

cidade e numa perspectiva de 6 bilhões de pessoas em 2025. Portanto, esse tema é extremamente oportuno, na medida em que o Brasil, lado a lado com uma redemocratização do país, passou a adotar uma postura legislativa, que é indicativa dos princípios de Estocolmo, em 1981, com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e também urbanística, consagrada recentemente pelo Estatuto da Cidade, para que tivéssemos garantido no Direito positivo brasileiro um arcabouço de princípios, regras e objetivos capazes, de fato, de assegurar qualidade de vida, seja sob o ponto de vista urbano, seja sob o ponto de vista do direito ambiental, natural.

Paralelamente a essa legislação relativamente boa, não assistimos a uma correspondente formulação e implantação de política na área urbana que pudesse dar atendimento a essa demanda, a esse crescimento, para não dizer a esse inchaço da cidade. Não há ou não houve o sucesso de uma política arrojada que pudesse cuidar do desenvolvimento regional, para tratar das fortes correntes migratórias internas do país, fato esse que é de conhecimento de todos nós, há décadas. Não tivemos iniciativas que pudessem sequer ser indicativas de mudança dessa força da corrente migratória gerando inchaço nos grandes centros, principalmente no sul e sudeste, como em São Paulo,

que é vítima dessa pressão. Não houve uma política de reforma agrária até agora, 40 anos depois da queda de João Goulart, quando já se falava em reforma agrária. A reforma agrária ainda é fruto de discurso e não de uma realidade política efetiva, acompanhada de uma política agrária que pudesse garantir a fixação do homem no campo, política de financiamento, de preço mínimo, escoamento de produção, infra-estrutura, etc.

Temos uma política urbana, em geral, clientelista. O máximo que costumamos ver dessa política urbana é a entrega de chaves à véspera das eleições e não, efetivamente, uma política coordenada das várias esferas do governo ou, pelo menos, um equacionamento da questão urbana. Nós, membros do Ministério Público e, sobretudo, do poder Judiciário, temos a angústia de aplicar esse Brasil ideal que nasceu em Estocolmo e que, de uma certa maneira, permeou a legislação brasileira, com uma dis-

tância enorme do Brasil real, que é o da ausência de políticas públicas capazes de dar um equacionamento à questão urbana.

Este seminário é extremamente oportuno, evidentemente não para que exorcizemos todas as angústias, mas para que possamos refletir a respeito, como numa terapia coletiva, em que se pudesse começar a pensar nos caminhos que nós, membros do Ministério Público, do Judiciário e também do registro imobiliário, podemos trilhar para acenar à população por dias melhores e melhor qualidade de vida.

Há, nessa questão, uma conflituosidade extremamente forte e legítima. Lembro-me de quando eu era promotor de Justiça do meio ambiente de São Paulo e recebia as representações para propor ações civis públicas contra a invasão de mananciais, por exemplo e, muitas vezes, o Judiciário, atendia àquilo que a legislação determinava, deferindo as liminares de desocupação. Mas

entre a propositura da ação e a execução da liminar havia um certo espaço de tempo. Quando chegávamos para cumprir a liminar, havia cerca de 30 a 40 famílias instaladas, muitas vezes até em casas de alvenaria. Diante daquela situação concreta, vivíamos um conflito intenso, porque sabíamos, de um lado, o que a legislação ambiental determina e, de outro, que há uma ausência completa de política urbana. Esse conflito é



Legislação boa do ponto de vista urbanístico e ambiental, mas distante do mundo real.

também o que espero que aqui seja discutido, para que possamos encontrar alguns caminhos ou apontar algumas direções no sentido de um concerto de instituições trabalhando para apontar políticas prioritárias aos governos, de forma a que possamos cumprir nosso papel de agentes políticos do Estado na consecução de uma melhor qualidade de vida à população.

Quero agradecer ao doutor José Carlos de Freitas, que é o nosso grande nome no Ministério Público, no que diz respeito à questão urbanística. É um colega com reconhecida capacidade de trabalho e de intelectualidade jurídica indiscutível e, de fato, o grande responsável, juntamente com o Irib, pela realização deste importante seminário. Desejo a todos um extremo sucesso na apresentação dos trabalhos e que, de fato, possamos contribuir para uma reflexão urbanística, registrária e ambiental no tocante à regularização fundiária.

Seminário de Regularização Fundiária na imprensa

O trabalho de assessoria de imprensa do Irib, coordenado pela jornalista Patrícia Simão, vem dando excelentes resultados como podemos conferir na divulgação do Seminário de Regularização Fundiária.

1. Divulgação do Seminário de Regularização Fundiária no jornal Diário de S. Paulo, em nota publicada em 21 de junho último, na coluna Planeta Diário sob o título Olho Vivo

Olho Vivo

O IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil), em parceria com o Ministério Público, realiza o Seminário de Regularização Fundiária nos dias 26 e 27 no Macksoud Plaza. São 380 vagas gratuitas para um público variado, entre advogados, urbanistas e arquitetos. No evento estarão representantes de bancos oficiais, como Caixa Econômica Federal e Nossa Caixa, que indicarão a melhor forma de regularização dos imóveis urbanos. Para se ter uma idéia, só em São Paulo 50% dos imóveis urbanos estão irregulares.

2. Divulgação do Seminário de Regularização Fundiária no jornal Diário de S. Paulo, em matéria publicada no dia 22 de junho no caderno de Imóveis

Evento irá debater questão fundiária

O Seminário de Regularização Fundiária, promovido em parceria entre o Irib (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) e o Ministério Público do Estado de São Paulo, será realizado na quinta e sexta-feira próximas, dias 26 de 27, no Maksud Plaza Hotel.

A pauta do evento irá discorrer sobre a regularização fundiária e sua importância sócio-econômica para o desenvolvimento do país, abordando os desafios que envolvem profissionais de diversas áreas, no âmbito registral, financeiro, urbanístico e ambiental dos municípios. Segundo os organizadores, o público-alvo do seminário está constituído por registradores, notários, promotores de Justiça, procuradores jurídicos, juizes, advogados, engenheiros, arquitetos, urbanistas, geólogos, integrantes do governo e demais interessados no tema.

De acordo ainda com os organizadores do evento, os palestrantes convidados são profissionais com conhecimento teórico e, acima de tudo, prático no trato das questões sobre regularização, cada um na sua esfera de atuação.

São 380 vagas com inscrições gratuitas. Os interessados em se inscrever podem fazê-lo na sede do Irib, pelos telefones 289 3599 e 289 3321 e pelo e-mail irib@irib.org.br

3. Divulgação do Seminário de Regularização Fundiária no jornal paulista DCI, Diário do Comércio e da Indústria, em reportagem publicada no dia 23/6/2003, focalizando a regularização de propriedades rurais

Propriedades rurais terão maior exatidão nas medidas

Cerca de 4 milhões de imóveis rurais brasileiros, dos 4,8 milhões existentes, devem passar por regularização nos próximos anos. A lei 10.267/01 criou, e o decreto 4.449/02 regulamentou, o Cadastro nacional de imóveis rurais, segundo o qual as escrituras deles devem ser todas georreferenciadas, ou seja, caracterizadas com medidas exatas por meio de cartografia, topografia e agrimensura. "Até então, as medições eram 'soltas', ou seja, a delimitação era feita com base em

rios, árvores e morros, por exemplo. Todos os imóveis pequenos devem passar pelas mudanças”, explica o engenheiro Valdemar Antonio Demétrio, professor da Escola de Engenharia Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (Esalq-SP).

O processo, que segundo Nilo Shirozono, membro do Conselho federal de engenharia, agronomia e arquitetura, Confea, levaria cerca de nove anos para ser efetivado, pode estar concluído até 2006, graças à decisão normativa 24/2003 do conselho, que ampliou o leque de profissionais habilitados para executar esse trabalho.

Quando foi sancionada, a lei causou insatisfação entre os profissionais da área, pois determinou que apenas engenheiros cartográficos e agrimensores estavam aptos para executar o trabalho. “O entendimento era de que somente eles estudam a disciplina necessária (geodésia) para esse trabalho no curso superior”, explica Demétrio. “Mas os engenheiros agrônomos, geógrafos, arquitetos e vários outros sentiram-se prejudicados pela lei, pois acreditavam que eram aptos e diziam que a lei os estava impedindo de trabalhar. A decisão normativa permitiu que todos os profissionais capacitados que possuem conhecimentos de topografia estão aptos para a função”, conta.

A legalização de imóveis clandestinos urbanos também é uma das principais metas do governo federal, que tem buscado recursos nacionais e estrangeiros para solucionar o problema. Segundo Sérgio Jacomino, presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, em apenas duas das maiores capitais brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, mais de 50% da população vivem em moradias irregulares, como loteamentos clandestinos, mananciais, áreas à margem de rios e favelas.

O interesse de órgãos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, e o Banco Mundial, Bird, tem aumentado. Jacomino afirma que as duas instituições têm feito estudos sobre o tema na América Latina desde 1999.

Neste ano de 2003, o BID investirá, em conjunto com a União, cerca de R\$ 100 milhões na execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, visando à melhoria da qualidade de vida de famílias de baixa renda que residam em aglomerados irregulares, como favelas, palafitas e cortiços, lo-

calizados em regiões metropolitanas e capitais brasileiras. O programa deve atingir quase 130 municípios no país e beneficiar cerca de 70 mil pessoas.

A Caixa Econômica Federal também destinará recursos para o tema este ano; vai aplicar cerca de R\$ 700 milhões em programas de urbanização de favelas no Brasil. Já a prefeitura de São Paulo lançou em abril um programa de regularização fundiária em favelas, que beneficia cerca de 48 mil famílias moradoras de 160 áreas públicas do município.

Jacomino afirma que a regularização urbanística e fundiária é muito importante, pois não atinge apenas quem vive no imóvel clandestino. “O clandestinismo prejudica todo o sistema, pois a municipalidade e o governo deixam de ganhar tributos, mas gastam com as moradias irregulares e seus habitantes. A regularização coloca os proprietários no mercado e traz recursos para o município”, opina. Só na cidade de São Paulo – segundo dados da Secretaria de Habitação – existem 1,1 milhão de pessoas que vivem em favelas.

O promotor José Carlos de Freitas, do Ministério Público do estado de São Paulo, afirma que um número um pouco maior de paulistas, 1,5 milhão, vivem hoje em mananciais.

Segundo Freitas, a correção do problema deve passar por algumas etapas. A primeira delas é a urbanística, mediante a qual será realizada a padronização das ruas, calçadas e moradias de acordo com o estabelecido na legislação brasileira. Em seguida, será realizada a regularização fundiária em si, mediante a qual se concede um título de proprietário ao cidadão. “Para cada caso de regularização de loteamento ou favela, por exemplo, é necessária a sanção de uma lei municipal”, explica.

Jacomino destaca que os juristas brasileiros que atuam na área têm se reunido constantemente para buscar vias legais que diminuam a burocracia, o custo e agilizem os processos de regularização.

O Irib e o MPSP realizam em São Paulo Seminário de Regularização Fundiária, nos dias 26 e 27 junho, no hotel Maksoud Plaza

Clarice Chiquetto



Regularização fundiária – análise sob a perspectiva jurídico-urbanística

Dia 26 de junho

Tema 1 – Regularização fundiária – A função registral e a atuação do Judiciário, com as palestras A questão urbanística, Dr. Narciso Orlandi Neto; Breves considerações sobre a desapropriação judicial e a concessão real de uso, Dr. Kioitsi Chicuta, e As prefeituras municipais e a regularização dos loteamentos, Dr. Gilberto Valente da Silva.

Tema 2 – Regularização urbanística – estudo de casos, com a palestra A regularização fundiária como parte da política urbana, Dra. Betânia Alfonsin; Programa de regularização fundiária da Sehab, Márcia Hallage Varella Guimarães.

Dia 27 de junho

Tema 3 – Financiamento da regularização fundiária – origem dos recursos, com as palestras dos doutores Paulo Teixeira, Maurício Rosa, Cláudia Brandão e Carlos Eduardo D. Feury.

Tema 4 – Pós-regularização urbanística e seus efeitos ambientais e urbanísticos, com as palestras Pós-regularização urbanística e seus efeitos sócio-ambientais, Dras. Rosângela Staurenghi e Sônia Lima; Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários, Dra. Maria Lucia Refinetti Martins.

Veja, a seguir, as palestras e as respostas elaboradas pelos palestrantes às perguntas feitas pela platéia.

Outras contribuições

Ainda nesta edição, veja outros textos sobre o mesmo tema na seção Opinião – Regularização fundiária (p.121):

– Seminário de regularização fundiária – Aspectos registrais, urbanísticos e ambientais, Christiane Reyder

– Regularização da propriedade – projeto More Legal II, Julio Cesar Weschenfelder.

– Por uma política e um programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável: uma proposta inicial para consulta e ampla discussão, Edésio Fernandes

– Guetos urbanos, Douglas Vieira de Aguiar

– O mito da zona rural, Edésio Fernandes
– Regularização em áreas de proteção ambiental no meio urbano, Laura Machado de Mello Bueno

E na seção Acontece (p.76), conheça o Comitê de articulação federativa e acompanhe a participação do Irib na reunião do grupo de trabalho sobre regularização fundiária, no Ministério das Cidades. O GT sugeriu que os cartórios de registro imobiliário participem dos programas de regularização fundiária, para que sejam bem sucedidos.

Tema 1

Regularização fundiária

– a função registral e a atuação do Judiciário

Presidente da mesa: Sérgio Jacomino, registrador e presidente do Irib.

Debatedores: Narciso Orlandi Neto, advogado e desembargador aposentado; Gilberto Valente da Silva, juiz de Direito aposentado; Kioitsi Chicuta, juiz de Direito do Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo.



A questão urbanística. Problemas no dia-a-dia dos registradores, juizes e promotores de justiça.

Doutor Narciso Orlandi Neto*

Acho que o convite dirigido a mim, ao doutor Kioitsi Chicuta e ao doutor Gilberto Valente da Silva está ligado à experiência que tivemos na vara de registros públicos. Os três fomos titulares da Primeira Vara de Registros Públicos que exerce a corregedoria dos registros de imóveis na capital de São Paulo. Então o convite não foi mera coincidência. Certamente quem nos convidou está interessado em ouvir nossa experiência nessa área.

Em relação aos imóveis rurais, que não é bem o tema da nossa exposição, mas não deixa de envolver a necessidade de regularização fundiária, eu só diria que, para aplicarmos a lei 10.267, principalmente no tocante àquelas modificações impostas na Lei de Registros Públicos, ao artigo 176 e 225, haverá necessidade de intervenção da corregedoria-geral da Justiça.

O decreto regulamentador da lei 10.267 abriu a possibilidade de se fazer a retificação independentemente de inter-

venção judicial, entendendo que, se não houver modificação dos limites dos imóveis, o despacho judicial exigido no artigo 213 da Lei de Registros Públicos é dispensável.

Evidentemente, e isso vai ser aceito pelo poder Judiciário, tenho certeza absoluta da ilegalidade do decreto regulamentador. Existe um evidente conflito entre a lei 10.267 e a 6.015. Qualquer modificação na descrição das divisas, sem entrar na questão de haver ou não modificação dos limites, mas a simples modificação da descrição das divisas exige intervenção judicial. Daí a impossibilidade de se aplicar pura e simplesmente o decreto para modificar a descrição dos imóveis nas matrículas existentes.

Vejo a possibilidade de as próprias corregedorias disciplinarem isso. Não vejo possibilidade de se aplicar a lei 10.267 sem essa intervenção, disciplinando a aplicação e a retificação do registro, disciplinando a intervenção judicial, que é um processo administrativo; não é jurisdicional, podendo ser disciplinado pelas corregedorias.

Eu aplicaria o artigo 213 da Lei de Registros Públicos, exigiria a intervenção judicial, mas modificaria o processo. A intervenção judicial seria mais homologatória da retificação. Basta que a corregedoria admita o credenciamento daquele engenheiro que apresentará o trabalho, admita que aquelas pessoas que concordam com a retificação sejam os confrontantes e, para isso, ela pode buscar a informação com o oficial de registro de imóveis, confirmando se são realmente os confrontantes, e admitir que por despacho judicial se retifique o registro, aplicando-se a lei 10.267.

Questões do dia-a-dia

Falando já da questão urbanística, o doutor José Carlos de Freitas teve o cuidado de passar a nós algumas questões que ele gostaria de ver analisadas em nossas exposições, questões que estão presentes no nosso dia-a-dia, dos juizes, do ministério público e no dia-a-dia dos registradores.

Pergunta – Há uma forte tendência das prefeituras em regularizar loteamentos sem maiores preocupações urbanísticas ou ambientais. Uma delas é a obtenção das aprovações e licenças ambientais e outra é a necessidade de se exigir a composição das áreas públicas necessárias, segundo legislação pertinente, artigo quarto da lei 6.766/79 e lei municipal local. Corre-se o risco, afirma o doutor Freitas, de, adotando-se essa idéia, inclusive por estilo ou despreocupação do Judiciário em sua atividade administrativa de regulamentar a ma-

téria, regularizarmos loteamentos sem equipamentos comunitários, áreas institucionais, verdes e praças e de estimularmos a produção de mais loteamentos clandestinos. Se, ao regularizar os loteamentos clandestinos, se pode dispensar os requisitos exigidos dos loteamentos formais, então para que implantar loteamentos na forma da lei?

Doutor Narciso – Na tarefa de regularizar loteamentos, as prefeituras acabam dispensando aquelas exigências que estão na lei 6.766/79, exigências urbanísticas e ambientais, como, por exemplo, a reserva de áreas públicas e verdes, que passam para o domínio do município, no interesse público quando do registro do parcelamento do solo.

A regularização do parcelamento de imóveis que já foram totalmente alienados é uma coisa e a regularização de loteamento em que haja áreas em poder do loteador é outra completamente diferente. Quando a prefeitura intervém, e essa tem sido a orientação da corregedoria-geral da justiça, é porque não há mais possibilidade de se exigir do loteador, do antigo proprietário, providências para a regularização do parcelamento do solo. Ele não tem mais interesse, alienou todos os lotes e desapareceu ou o loteamento foi feito por um testade-ferro sem que o proprietário tivesse aparecido, sem nenhuma condição de exigir-se dele alguma coisa. Nesse caso, o município tem o dever de regularizar aquele parcelamento do solo.

Nessa regularização, não há quem possa dar ao município áreas públicas. Por isso, ou o município desapropria o que for necessário para a formação dessas áreas públicas necessárias para aquele parcelamento de solo, ou abre mão dessa exigência. Evidentemente, o prejuízo público será inevitável. Não acho que essa espécie de regularização, abrir mão das áreas públicas, possa servir de incentivo para os proprietários; acho que com uma fiscalização eficiente não deve haver estímulo nenhum. Nossa legislação é boa, basta que ela seja aplicada. Existem disposições penais para coibir esse tipo de abuso por parte dos empresários.

Pergunta – As atuais normas da corregedoria-geral da Justiça que tratam da regularização de loteamentos comportam alguma atualização?

Doutor Narciso – Sem dúvida nenhuma. O doutor Gilberto, o doutor Chicuta e eu participamos da elaboração das normas de serviço. Todos nós contribuimos para a implantação dessas normas visando à regularização de loteamentos. Nesse trabalho, usamos nossa experiência, mas isso já tem 20 anos. De lá para cá, os problemas se multiplicaram, mas os

proprietários não ficaram parados. Houve a criação de inúmeras formas de ocupação do solo e ocupação à margem da lei. Por isso há problemas que se parecem e esses problemas podem ser resolvidos administrativamente com a intervenção da corregedoria-geral da Justiça.

Pergunta – Há como deixar de lado a exigência de ser o loteador também proprietário da gleba parcelada para o procedimento ser utilizado pelas prefeituras?

Doutor Narciso – O que se quer perguntar é se as normas não poderiam ser modificadas para permitir que as prefeituras regularizassem os parcelamentos do solo, mesmo que o proprietário ainda tivesse terras nessas glebas que foram objeto do parcelamento irregular, porque as normas da corregedoria só permitem a regularização pelo município, quando não haja mais interesse do proprietário, quer dizer, quando ele tiver desaparecido. A dificuldade de a corregedoria mudar esse entendimento é de eventualmente favorecer o proprietário que descumpriu a lei. Com essa regularização, aí sim haveria um incentivo à atividade irregular. O município regulariza e com um loteamento regularizado ele vende o resto dos lotes sem ter satisfeito as exigências.

Quando as normas de serviço restringiram a regularização de loteamentos pela prefeitura a idéia foi exatamente essa, a de não favorecer o proprietário, não favorecer aquele que tinha descumprido a lei. Então, o município interviria em último recurso, quer dizer, não há quem possa regularizar o parcelamento do solo além do município. Vejo que haveria problema sim se essa norma fosse mudada, porque favoreceria o proprietário.

Pergunta – Fala-se de certa dificuldade na aplicação dos parágrafos quarto e quinto do artigo 18 da lei 6.766/79, pois alguns servidores e prefeituras dizem que os cartórios estão dificultando o registro no caso de desapropriação para fins de parcelamento popular. A pergunta é se isso procede e se há algum obstáculo registral para isso, se há restrição para uma regularização ou a norma só se aplica para casos de novos loteamentos?

Doutor Narciso – Para o registro, imaginando-se a norma clássica, o município desapropria uma gleba para implantar um loteamento popular. O decreto é o título para a abertura da matrícula no registro de imóveis. Em se tratando de desapropriação, não há necessidade de observância do princípio da especialidade, salvo em relação à especialização da gleba, mas não daquela especialidade continuada, quer dizer, não há necessidade de se guardar semelhança da descrição, porque já consta do registro a abertura da matrícula para registro de uma aquisição originária. Não há nenhuma dificuldade nesse registro. Não vejo ne-

hum problema que possa ser levantado para abertura da matrícula dessa gleba ou eventualmente para se levar esse decreto para a matrícula do imóvel já existente.

No tocante à aplicação desses parágrafos quarto e quinto do artigo 18 – para quem não se lembra, esses parágrafos foram incluídos pela lei 9.785/99 –, o título de propriedade do imóvel será dispensado quando se tratar de parcelamento. O parágrafo quarto dispensa apresentação do título de propriedade quando o parcelamento for destinado às classes de menor renda e o imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, estados, Distrito federal, municípios ou suas entidades delegadas. E no parágrafo quinto está dito que, no caso de que trata o parágrafo quarto, o pedido de registro de

parcelamento será instruído com cópia autêntica da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse.

Creio que os parágrafos quarto e quinto se aplicam aos parcelamentos novos; não seriam instrumentos para a regularização de parcelamentos já implantados porque nesse tipo de parcelamento o ente público vai, com a posse, ceder direitos possessórios ou prometer ceder aos futuros adquirentes. Não é o caso do loteamento irregular já implantado em que os adquirentes já têm um contrato com o antigo proprietário ou com quem fizeram o loteamento, ainda que sem o título de propriedade. Os parágrafos quarto e quinto não são instrumentos de regularização de loteamento, mas instrumentos para o parcelamento do solo para ocupação de população de baixa renda.

“Quando as normas de serviço restringiram a regularização de loteamentos pela prefeitura a idéia foi exatamente essa, a de não favorecer o proprietário, não favorecer aquele que tinha descumprido a lei.”

Pergunta – Como deve o município proceder quando a área pública não estiver registrada em nome do ente da federação? Favor explicar por que nosso sistema admite essa situação, em face do item 175 das Normas de serviço da corregedoria que faculta ao registrador a abertura de matrícula para áreas públicas de loteamento.

Doutor Narciso – São coisas diferentes. As Normas de serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo admitem que, quando do registro do loteamento, aquelas áreas que passaram para o domínio do município tenham matrículas próprias, ou seja, a corregedoria faculta ao oficial abrir matrículas, por exemplo, para áreas verdes, para as áreas institucionais e até para as áreas ocupadas pelas vias de circulação, ruas e avenidas.

Quando uma concessão de uso para fins de moradia tiver por objeto uma dessas áreas de um loteamento regular, não haverá nenhuma dificuldade para a abertura de matrícula dessa área. Se ela já tiver matrícula, registra-se a concessão sem nenhum problema. Senão, o oficial tem todos os elementos no processo de loteamento para efetuar a matrícula dessa área; até no memorial ele tem a descrição das áreas. Por isso pode abrir a matrícula para essas áreas para registrar a concessão do direito de uso para fins de habitação.

A dificuldade está naquelas áreas que não se tornaram públicas por efeito de loteamentos regulares, aquelas áreas que são públicas há quase 100 anos e ninguém sabe por que são. Essas áreas realmente não têm matrículas e não há possibilidade de se registrar concessão de uso para fins de moradia sem que o imóvel esteja matriculado. O registro precisa ter o suporte. Sem a matrícula do imóvel, não há possibilidade de se registrar o direito sobre o imóvel. A lei não disciplina como se abrirá essa matrícula.

A lei federal que cuida da ocupação dos imóveis da União prevê a possibilidade, no artigo primeiro, de a União reunir todos os imóveis de sua propriedade e requerer ao oficial de registro de imóveis, com a descrição que a própria União oferecera, a abertura de matrícula para esses imóveis.



Pergunta – Alguns administrativistas não admitem a concessão de direito real de uso de bens de uso comum do povo ou de uso especial, enquanto mantiverem essa característica. As Normas de serviço da Corregedoria são claras a respeito quando exigem, no item 175, a desafetação e prévia autorização legislativa. Será que poderíamos estender essa interpretação para a aplicação da MP 2.220, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, uma vez que tal concessão é uma usucapião disfarçada de área pública, sendo, portanto, uma forma de oneração da propriedade, na dicção da sobredita norma da corregedoria? Nos estados da federação em que não houver essa norma baixada pela respectiva corregedoria, pode-se dar a mesma interpretação? Vale dizer, o registrador ou o juiz corregedor? Em outras palavras, o município pode, por exemplo, conceder direito especial de uso para fins de moradia de uma rua ou de uma praça pública, visto que são bens de uso comum?

Doutor Narciso – O que vou externar aqui é apenas a minha opinião. Evidentemente isso só será definido quando houver algum conflito na via jurisdicional.

O poder público não tem disponibilidade dos bens de uso comum, ele não pode alienar esses bens enquanto forem bens de uso comum. A necessidade de desafetação a que fazem referência as Normas de serviço da Corregedoria-Geral de Justiça, se dá, exatamente, pelo fato de o poder público não ter disponibilidade sobre esses bens por serem de uso comum, embora sejam áreas integrantes do domínio público.

Se essas áreas são de uso comum do povo, tal uso não poderá ser restringido pelo poder público, não poderá restringir o uso da área em favor de algumas pessoas ou de uma única pessoa. No meu entendimento, a desafetação de bem de uso comum é fundamental para a posterior concessão do direito especial de uso para fins de moradia.

Pergunta – No tocante ao item sete, peço sua opinião sobre a figura da usucapião coletiva, inclusive a usucapião de prédios de apartamentos ou de cortiços. Mencione um fato ocorrido no

interior de São Paulo em que os incorporadores, alegando custos elevados para o registro, não registravam a incorporação, embora tivessem construído prédios de apartamentos. A matrícula apenas indica um terreno sem construção e, segundo o doutor Marcelo Terra, o juiz pode determinar a implantação, inclusive, determinar *ex-officio* a convenção do condomínio.

Doutor Narciso – A usucapião coletiva é instituto destinado à população de baixa renda. Não vejo como se possa utilizar a usucapião coletiva para regularização de condomínios de classe média. Mas o problema existe realmente e não só no interior; na capital mesma temos muitos conjuntos habitacionais sob a forma de condomínio sem sua instituição regular, sem a convenção de condomínio.

Não vejo como se possa regularizar esses condomínios sem a concordância de todos os condôminos. Suponho a existência de um condomínio que existe de fato, mas não é instituído regularmente e tem sua construção averbada no RI. Todos os condôminos e cada um deles, individualmente, têm o direito de ver instituído o condomínio. Uma regularização sem a intervenção do poder Judiciário poderia ser feita se houvesse a concordância de 100% dos condôminos, isto é, se todos os proprietários processassem a regularização do loteamento. Mas, há a possibilidade de esses adquirentes das unidades não terem registrado seus títulos no registro de imóveis ou serem compromissários, cujos compromissos não tiveram acesso ao registro de imóveis. Nesse caso, não haverá possibilidade de regularizar extrajudicialmente esses condomínios sem que o proprietário queira proceder à instituição.

No estado de São Paulo foi muito comum, de 20 anos para cá, a transformação de imóveis rurais em chácaras de recreio, o que é destinação urbana. Como não há possibilidade de se parcelar um imóvel rural com parcelas de 5 mil metros quadrados ou 10 mil metros quadrados, pois a fração mínima de parcelamento é de dois hectares, os proprietários deixaram de vender partes certas no estado de São Paulo e passaram a vender partes ideais. Por exemplo, uma gleba era subdividida em 200 frações ideais e essas frações eram alienadas às pessoas; assim era feito o negócio por escritura pública. Particularmente no instrumento, essa fração ideal era loca-

lizada e o adquirente daquela fração passava a ter o direito de usar exclusivamente uma parte do solo, o uso das vias de circulação interna, *playground*, quadra, piscina, enfim, o que houvesse dentro da gleba. Mas, no registro de imóveis, o que havia era um condomínio *pro indiviso*, um condomínio tradicional.

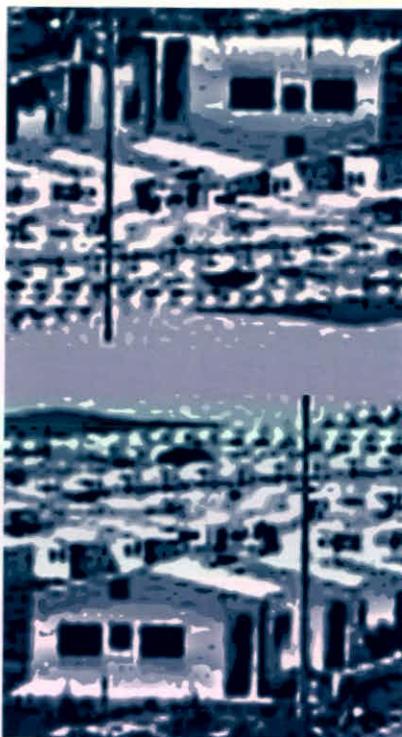
Esses loteamentos proliferaram no estado de São Paulo e a Corregedoria-Geral da Justiça entendeu, bem como o ministério público, que essa forma de parcelamento era fraude à lei. Esses condomínios não podem levar a nada. Se o legislador faz tudo para a extinção de condomínios, a formação de condomínio voluntário é contra a lei. São condomínios que causam problemas, ou seja, aquele que adquiriu uma

fração ideal de 1/200 avos, quando morrer e deixar para os três filhos, vai deixar uma fração de 1/600 avos para cada um; e cada um dos três netos deles vai ter uma fração de 1/800 avos, o que seria impraticável. Cada um desses condôminos, de acordo com o Código Civil, tem direito de pedir a divisão da coisa. Não há indivisibilidade, mesmo que eles tenham contratado essa indivisibilidade. Depois de cinco anos, qualquer um pode pedir a divisão da coisa. Além disso, essa é uma forma de ocupação do solo não prevista em lei. A corregedoria e o conselho superior da magistratura, em reiteradas decisões, têm proibido os tabeliães de lavrarem esses atos relativos às frações ideais e também têm proibido aos oficiais de registro de imóveis registrarem essas alienações. Há necessidade de a corregedoria dar solução para essas ocupações. Como será

feita a regularização desses parcelamentos irregulares? Pela lei 4.591/64? Pela lei 6.766/79? Acho que a lei 4.591 oferece mais facilidades para a regularização fundiária e não vantagem para o interesse público, que resta prejudicado.

Não há nenhuma decisão judicial no estado de São Paulo a respeito da legalidade dessas decisões da corregedoria-geral e do conselho superior da magistratura. Não conheço nenhum ataque a essas decisões na via jurisdicional, porque o conselho superior da magistratura e a corregedoria determinam o bloqueio dessas matrículas.

Há condomínios aprovados e registrados pelo regime da lei 4.591/64, com construção de edículas e a possibili-



dade de o comprador, apresentando projeto modificativo na prefeitura, construir no restante da fração ideal. A corregedoria tem posição consolidada e o ministério público tem defendido a posição da corregedoria-geral no interior do estado. Há ações civis públicas em andamento visando ao cancelamento das incorporações feitas dessa forma.

Entende a Corregedoria-Geral da Justiça que, na incorporação, nos termos da lei 4.591/64, o incorporador pode alienar as futuras unidades ligadas à fração ideal ou pode alienar as frações ideais ligadas às futuras unidades e essas futuras unidades têm que ser o imóvel definitivo.

Se o incorporador pretende implantar um condomínio num único plano horizontal com casas, ele deve vender as frações ideais do terreno e a casa que ele vai construir e entregar pronta ao adquirente. Mas os empresários entenderam que teriam mais mercado se vendessem a fração ideal do terreno e permitissem que a casa fosse construída de acordo com a planta apresentada pelo adquirente. O adquirente faz a planta e constrói a casa a seu gosto no condomínio. Para cumprir a exigência da lei, o incorporador vendia a fração ideal e prometia entregar uma construção com, por exemplo, 25 m² ou uma edícula. Depois de vendida a edícula e averbada a construção, o adquirente derrubava a edícula e construía uma casa cujo projeto tivesse sido aprovado na prefeitura.

A Corregedoria entende que esse sistema, essa forma de incorporação contraria a lei 4.591/64 e, com base nisso, tem bloqueado as matrículas. O ministério público tem ajuizado ações civis públicas e tem obtido êxito em alguns casos.

Entendo que a lei 4.591 não proíbe esse procedimento, ainda que ele possa ser entendido como inconveniente. Não há nada que proíba a substituição da edificação do condomínio num único plano horizontal por uma outra edificação.

Quando a incorporação é feita com esse objetivo, evidentemente, no memorial da incorporação, há cláusulas possibilitando aos adquirentes a substituição desses projetos. Por outro lado, esses projetos são aprovados pela prefeitura, por isso, eles cumprem as normas urbanísticas do município.

Não há possibilidade de o adquirente da fração ideal ocupar mais do que a área de uso exclusivo que está destinada no memorial de incorporação e, depois, na instituição. O adquirente não é proprietário do solo, ele tem, apenas, o direito de uso exclusivo sobre aquela faixa; ele tira uma casa de 28 m² e coloca uma de 300 m², desde que não exceda aquela área, a legislação municipal e as cláusulas da incorporação.

Quero alertar que a Corregedoria entende ser ilegal, o Ministério Público tem batido nessa tecla da ilegalidade também. Recentemente houve o julgamento de um caso no Tribunal de Justiça, na Quinta Câmara de Direito Privado. A quinta câmara, por maioria de votos, reformou a sentença de primeira instância que, num caso absolutamente igual, tinha determinado o cancelamento da incorporação, por dois a um. A câmara entendeu que não havia ilegalidade nesse procedimento. O Ministério Público interpôs embargos infringentes, que não foram julgados ainda. O Irib publicou o teor do acórdão no *Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP* 637, de 24/2/2002.

O Ministério Público e a Corregedoria-Geral fundamentalmente zelam pelo interesse urbanístico. Há o temor de que essas áreas fechadas, nos municípios, impeçam, futuramente, a expansão das cidades. Quer dizer, haverá a expansão da cidade na direção de um condomínio fechado e num único plano horizontal sem que as ruas possam atravessá-lo porque é propriedade privada. Esse é o grande receio dos urbanistas. Ainda que eu admita esse inconveniente, quero lembrar que, mesmo nos condomínios de vários planos horizontais edilícios, esse fenômeno aparece. E quando os condomínios compreendem a construção de várias torres e ocupam áreas urbanas colossais, seis ou oito torres num único condomínio? Esses condomínios também vão representar um paredão, mas estão absolutamente de acordo com a lei.

“Entendo que a lei 4.591 não proíbe esse procedimento, ainda que ele possa ser entendido como inconveniente. Não há nada que proíba a substituição da edificação do condomínio num único plano horizontal por uma outra edificação.”

***O doutor Narciso Orlandi Neto foi Juiz da Corregedoria-geral da Justiça e Juiz da Vara de Registros Públicos de São Paulo. Hoje é desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de São Paulo, advogado e conselheiro do Irib.**



Breves considerações sobre a desapropriação judicial e a concessão real de uso

Kioitsi Chicuta*

1. Introdução

Na precisa conceituação de Mário Guimarães, o juiz “é a autoridade a quem compete, no Estado, o encargo de administrar a justiça” (*O Juiz e a Função Jurisdicional*, 1.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 33) e integra ele o órgão específico por intermédio do qual o Estado exerce a relevante e essencial função jurisdicional.

O poder do Estado se exerce por meio de três funções distintas e ao poder Judiciário é atribuída preponderantemente a de julgar, daí porque a própria Constituição federal, em seu artigo quinto, inciso XXXV, dispõe como direito individual a apreciação pelo Judiciário de qualquer lesão ou ameaça de direito.

Quando se trata, porém, de regularização fundiária, principalmente a de imóveis urbanos, a questão extrapola os limites da função jurisdicional e passa a exercer o julgador, também, a função administrativa. Em ambas as atuações fica o juiz obrigado a observar os fundamentos da República Federativa do Brasil, principalmente a dignidade da pessoa humana (art.1º, III, CF) e objetivos fundamentais, como: a) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; b) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e c) promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tradicionalmente, a regularização fundiária se fazia com observância da lei 6.766/79, mas, agora, a visão não é mais tópica e sim abrangente, o que pode ser observado pela lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes básicas da política urbana, na forma do artigo 182 da Constituição Federal (*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*), dispondo no parágrafo primeiro que “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”, acrescentando no parágrafo

segundo que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Salta claro que, em todas as cidades, principalmente aquelas de grande porte como São Paulo, inúmeras são as ocupações decorrentes de invasões ou parcelamentos clandestinos e parte das quais em próprios municipais, fazendo com que soluções sejam adotadas para inclusão desse segmento no mundo legal, inclusive com títulos inscritos no registro de imóveis para que haja até mesmo outorga de direitos reais aos possuidores e titulares de direitos.

Evidentemente, não se busca, nesta breve exposição, o esgotamento das vias de acertamento de situações de fato, merecendo enfoque em apenas duas vertentes: a primeira, relativa à denominada desapropriação judicial, quando, em ação petitoria, é possível ao juiz determinar a transferência da titularidade de domínio aos possuidores diretos, mediante indenização, e a segunda, em relação às concessões de uso.

2. Desapropriação judicial

O parágrafo quarto, do artigo 1.228, do Código Civil, estabelece que “o proprietário pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nele houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”, dispondo no parágrafo quinto que “no caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores”.

Ao justificar a inclusão desse dispositivo, Miguel Reale deixou claro que ele considerou a inovação como “do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como sendo de posse-trabalho” (*Exposição de Motivos ao Ministro da Justiça, Diário do Congresso Nacional*, p. 121).

A inspiração dessa norma encontra eco em caso prático ocorrido em São Paulo, em que os lotes de terreno foram invadidos e os invasores ali formaram favela e que, depois, foi dotada de equipamentos urbanos. O tribunal de justiça reconheceu direito de indenização aos proprietários que ajuizaram ação reivindicatória, deixando claro, porém, que os “lotes de terreno urbanos tragados por uma favela deixam de

existir e não podem ser recuperados, fazendo, assim, desaparecer o direito de reivindicá-los. O abandono dos lotes urbanos caracteriza uso anti-social da propriedade, afastando-se do princípio constitucional da função social da propriedade. Permanece, todavia, o direito dos proprietários de pleitear indenização contra quem de direito" (Apelação 212.726, da Oitava Câmara do Tribunal de Justiça de São Paulo, relator o desembargador José Osório, em 16/12/94). A ação reivindicatória restou julgada improcedente.

Por meio da atuação jurisdicional é possível, ao juiz, determinar a transferência de propriedade aos ocupantes de área considerada *extensa*, com posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, que nela tenham, em conjunto ou separadamente, realizado obras e serviços considerados como de interesse social e econômico relevante. Os requisitos objetivos encontram-se presentes, restando à doutrina e à jurisprudência, à míngua de maiores detalhes, interpretar o que significam "extensa área", "considerável número de pessoas", realização de obras e serviços de "interesse social e econômico relevantes".

O que preocupa, porém, ao estudioso do direito, é a ausência de formas específicas para regularização dessa mesma ocupação, eis que há sempre o suposto de um grupo "considerável" de famílias que ocupa propriedade de terceiro. É evidente que o juiz, em sua função jurisdicional, não terá preocupação imediata com o acertamento individual da ocupação de cada família para fins de registro do parcelamento do solo urbano, mas apenas de atribuição de título de propriedade, após indenização, aos possuidores das parcelas ocupadas.

Ainda que munido de memorial descritivo, especificando a porção individualizada de cada possuidor (e sua respectiva família), o registro de imóveis poderá recusar o registro do parcelamento, eis que não ouvidos os órgãos responsáveis e até mesmo o Ministério Público, que ostenta a condição jurídica de curador dos registros públicos ou mesmo de fiscal da ordem urbanística. Nesse aspecto, não há como obrigar a intervenção de pessoas que sequer são partes no processo de conhecimento — a municipalidade, o estado, por exemplo — e os possuidores sequer ostentam legitimidade para postularem aprovação de parcelamento perante os órgãos públicos quando sequer têm certeza de que a decisão lhes será favorável.

A sentença deverá outorgar título de propriedade aos possuidores como se fossem condôminos, com especificação da fração ideal de cada qual, para que, após o registro, postulem a regularização do parcelamento. Trata-se de problema que merece mais reflexão, pois aqui há suposto de situação de fato diversa daquela abrangida pela usucapião constitucional e a indenização fixada deve ser suportada por aqueles que irão se beneficiar com a aquisição do direito de propriedade. Não se vê como se possa transferir ao Estado tal responsabilidade.

3. Concessão real de uso

Os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade restaram vetados pelo presidente da República, quando submetido o projeto à sanção, destacando ele que o projeto contrariava "o interesse público, sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de áreas de risco". Além disso, destacou o chefe do Executivo que o uso da expressão "edificação urbana" permitiria regularização de cortiços em imóveis públicos, faltando, também, a fixação de "uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares geradas em décadas de urbanização desordenada".

Em substituição aos artigos vetados, o presidente da República editou a medida provisória 2.220, estabelecendo como data limite o dia 30 de junho de 2001, atribuindo àquele que possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente, e sem oposição, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural, o direito à concessão de uso especial para fins de moradia no imóvel público situado em área urbana e com área de até 250m² (art. 1º). O dispositivo é semelhante àquele referente à usucapião constitucional ou especial, com a res-



salva de que os imóveis públicos não podem ser usucapidos (art. 183, §2º, CF).

A concessão de uso especial para fins de moradia, consoante anota Régis Fernandes de Oliveira, "é a única forma de garantir a posse e a permanência daqueles que estariam em condições de adquirir a propriedade desses bens, caso não fossem públicos" (*Comentários ao Estatuto da Cidade*, RT, 2002, p. 63).

O primeiro aspecto diz respeito à data-limite que restou consignada como sendo 30/6/2001. Prevalece ela também para os estados e municípios. A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, estabelece que compete aos municípios "legislar sobre assuntos de interesse local", acrescentando no inciso VIII que compete a ele "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". A competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente (art. 24, I, CF). Não se trata de regulamentar direito de propriedade, mas concessão de uso especial e pode o município, assim como o estado, estabelecer outras hipóteses de incidência e prazos diversos, prevalecendo aquele federal em caso de omissão. Nesse sentido também é o escólio de Régis Fernandes de Oliveira (op. cit., p. 63).

A concessão nada mais é do que contrato, e Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que se trata de "contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação" (citação feita por Régis Fernandes de Oliveira, op. cit., p. 64, 65). O que era faculdade, porém, passa a ser direito do possuidor e a administração não pode recusar o contrato.

Outra questão interessante é a necessidade ou não de desafetação. Alguns autores de nomeada sustentam que não há necessidade de desafetação da área. Celso Antonio Bandeira de Mello esclarece que "afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como desafetação é sua retirada do referido destino" (*Curso de Direito Administrativo*, 4.ed., Malheiros, p. 392). No caso em análise, o bem não está afetado a qualquer uso, ou seja, integra a categoria dos bens dominicais, que, no entender do mesmo jurista, "são os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso

especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal" (op. cit., p. 391). Como se vê, se os bens não estão afetados ao uso comum do povo ou a uso especial, estão livres para qualquer tipo de ocupação ou destino, podendo o Estado deles dispor livremente. Logo, desnecessário falar-se em desafetação, uma vez que não estão eles afetados (Régis Fernandes de Oliveira, op. cit., p. 66).

Matéria interessante diz respeito a um dos óbices colocados no veto presidencial, ou seja, a obtenção do direito em caso de ocupação de imóvel em bem de uso comum do povo. O artigo quinto da medida provisória 2.220 estabelece que "é facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I- de uso comum do povo; II- destinado a projeto de urbanização; III- de interesse de defesa nacional, de preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV- reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V- situado em via de comunicação". A doutrina invoca exemplo da família que mora debaixo de um viaduto e que preenche os requisitos legais.

Ela obterá direito à concessão de uso em outro local.

Ao lado desses preceitos, a medida provisória estipulou possibilidade de *autorização*, quando o imóvel não se destina a moradia (art. 9º).

Há, como se vê, tentativa de trazer essa camada desfavorecida da população ao mundo legalizado, buscando outorgar-lhe títulos de direito real, inclusive dispondo no artigo sétimo que "o direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*". O direito de concessão de uso especial para fins de moradia pode ser reconhecido por ato administrativo ou por decisão judicial e tem publicidade, de caráter declaratório, com o registro no registro predial (art. 166, I, 37, lei 6.015, de 31/12/1973, com a redação dada pela medida provisória 2.220).

O Judiciário, por certo, quando instado, dará sua resposta, mas existem algumas questões que merecerão devida atenção. Na medida em que um número considerável de pessoas ocupa imóvel público e a administração lhes outorga a concessão de uso especial, fica ela obrigada a atender aos requi-

"... se os bens não estão afetados ao uso comum do povo ou a uso especial, estão livres para qualquer tipo de ocupação ou destino..."

sitos necessários a todo e qualquer parcelamento? A urbanização é o controle do crescimento das cidades e a urbanificação é o que José Afonso da Silva denomina de "processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília. O termo urbanificação foi cunhado por Gaston Bardet, para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio" (*Direito Urbanístico Brasileiro*, 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 21).

As próprias diretrizes gerais da política urbana compelem o intérprete a exigir que a preocupação de dar amparo a um número limitado de pessoas deve encontrar eco no interesse comum de todos os munícipes, como, por exemplo: a) direito a "cidades sustentáveis"; b) planejamento do desenvolvimento das cidades, com correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; c) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo inadequado em relação à infra-estrutura urbana.

O ideal seria que todos os órgãos públicos fossem ouvidos, mas a sistemática imposta pela lei é semelhante àquela da usucapião especial, com a única diferença de que ela recai em imóvel público urbano. Em assim sendo, cuidando-se de outorga, não de título de propriedade, mas de direito de concessão especial de uso, em reconhecimento a direito já constituído, é possível a recepção do título administrativo ou judicial pelo registro de imóveis sem que exija previamente a mesma tramitação dos pedidos de registro de parcelamento. Deve, a princípio, existir sempre matrícula do imóvel aberta em nome do poder público e a existência de planta arquivada para controle da disponibilidade.

Enquanto faculdade, era exigível da administração prévia análise de todos esses elementos. Na medida em que passou à condição jurídica de direito do possuidor, desde que os requisitos sejam atendidos, é obrigação do poder público de outorgar o respectivo título, sob pena do interessado socorrer-se do poder Judiciário.

Finalmente, há o artigo 48 do Estatuto da Cidade que assim dispõe: "nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos: I- terão, para todos os fins de direito, caráter de escritu-

ra pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil (art. 215 do NCC); II- constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais".

Tais concessões de direito real de uso estão dispensadas de licitação pelo artigo 17, I, f, da lei 8.666, de 21/06/93 (Toshio Mukai, *O Estatuto da Cidade*, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 54).

4. Conclusão

A regularização fundiária, como se vê, não se encerra em ato isolado do Executivo, aprovando o parcelamento e verificando sua observância às regras vigentes. É preciso que o ato se materialize juridicamente com a criação jurídica das frações destacadas e, para tanto, passa necessariamente pelo registro de imóveis.

Nesse aspecto, a qualificação nem sempre se encerra no registro predial, socorrendo-se os interessados do poder Judiciário, quer na sua atuação anômala (administrativa), quer na sua função jurisdicional. Em relação a sua atuação administrativa, mediante o juiz corregedor-permanente ou a corregedoria-geral da Justiça, múltipla tem sido sua atuação, principalmente em face das situações de fato e de direito em confronto com a lei 6.766, de 1979. Agora, porém, com a edição da Constituição Federal e, em seguida, da lei 10.257, de 2001, do novo Código Civil e da medida provisória 2.220, de 2001, outros segmentos restaram criados ou reavivados, com a participação mais intensa do poder Judiciário.

Sua atuação, porém, não deve se pautar pela equidistância, mas integrada no contexto maior previsto na Constituição Federal e no novo conceito introduzido pelo direito urbanístico, consciente da necessidade de transformação das cidades em locais adequados e suficientemente estruturados para dar aos seus moradores e freqüentadores o que o Estatuto denomina de cidades sustentáveis, ou seja, "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (art. 2º, I). Assim procedendo, estar-se-á dando vida ao artigo quinto da Lei de Introdução ao Código Civil, ou seja, "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

***O doutor Kioitsi Chicuta é juiz do Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo. Foi juiz auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça e juiz titular da Vara de Registros Públicos de São Paulo.**

Perguntas da platéia respondidas pelo doutor Kioitsi Chicuta

Seminário de Regularização Fundiária

Tema 1. Regularização fundiária – a função registral e a atuação do Judiciário.

Palestra: Desapropriação judicial e concessão real de uso.

Registro de áreas públicas/ concurso voluntário

É possível o registro direto nos cartórios de registro de imóveis, visando à abertura de matrícula de áreas públicas municipais advindas de loteamento registrado sob a égide do decreto-lei 58/37 previamente desafetadas? Tal procedimento certamente tornaria bem mais célere a regularização. (Rosane Tierno, Cohab/SP)

Doutor Chicuta – O decreto-lei 58, de 10/12/1937, em seu artigo terceiro, dispunha que “a inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta”, redação bem diversa do artigo 22 da lei 6.766, de 19/12/1979, que assim estabelece: “Desde a data do registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos, e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”. Dá-se a primeira impressão que, nos parcelamentos anteriores à lei 6.766/79, não há bem público, mas tão-só aquele particular e com restrição de inalienabilidade. Tal concep-

ção está de há muito ultrapassada e são considerados bens públicos, na dicção do artigo 66 do Código Civil de 1916, “os bens de uso comum do povo, tais como mares, rios, estradas, ruas e praças” e “os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal”. Tal conceito restou repetido no artigo 99, inciso I e II, do Código Civil de 2002 e o artigo 100 bem justifica a expressão “inalienáveis”, afirmando que “os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. As áreas destinadas à municipalidade, mesmo nos loteamentos implantados sob a égide do decreto-lei 58, são “bens públicos” na acepção jurídica do termo e não necessitam de qualquer procedimento administrativo ou judicial para que sejam registrados no cartório de registro de imóveis competente. É possível abertura das áreas públicas mediante simples requerimento dirigido ao oficial de registro de imóveis que, para tanto, se baseará em planta do imóvel, na qual destacadas “as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres” (art. 1º, II, decreto-lei 58) ou, ausente esta, memorial descritivo ou qualquer documento idôneo. (Sobre o tema, consulte também a sala temática *Matrícula de bens de domínio público* na biblioteca virtual do Irib: www.trib.org.br)

Quando o desmembramento caracteriza desdobro sucessivo?

Pergunta sobre imóveis urbanos. Quando o desmembramento caracteriza desdobro sucessivo? Quantos desmembramentos um lote pode sofrer? De acordo com a Corregedoria-Geral de

São Paulo teríamos um número máximo de 10 lotes. Então é lícito um lote de 1.250m² ser parcelado em 10 lotes de 125m², ou ainda, um lote de 1.250m² ser parcelado pela metade e assim sucessivamente até o mínimo previsto? Quando o desmembramento fere a lei 6.766/79, ressaltando que a prefeitura tem expedido alvarás, pode-se levar a registro? (Vivian Montes)

Doutor Chicuta – O desdobro é figura surgida logo após entrada em vigor da lei 6.766/79, quando se discutiu a necessidade da estrita observância do seu artigo 18 para todo e qualquer desmembramento. Ficou claro, na ocasião, que não havendo empreendimento e prejuízo a eventuais adquirentes, presentes ou futuros, era possível o registro do parcelamento sem necessidade da documentação elencada na lei, enquadrando o caso como mero desdobro, ou seja, divisão da área em duas partes distintas. O *Dicionário Aurélio* define desdobrar como “dividir em dois”, “fazer-se em dois”. Assim, na esteira desse raciocínio, desdobro sucessivo significa dividir em dois uma das partes obtidas com desdobramento anterior. O item 150.4, do capítulo XX, das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça/SP, dispõe que “nos desmembramentos, o oficial, sempre com o propósito de obstar expedientes ou artifícios que visem a afastar a aplicação da lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, cuidará de examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na quantidade de lotes parcelados, se se trata ou não de incidência do registro especial. Na dúvida, submeterá o caso à apreciação do Juiz Corregedor-Permanente”. Não há, porém, regra absoluta para dizer que um terreno pode ser des-

membrado em no máximo dez porções. Apenas para um referencial objetivo é que a Primeira Vara de Registros Públicos editou portaria nesse sentido, muito embora, já como juiz titular, tenha autorizado fracionamentos em número superior ao indicado, principalmente quando concretizado no local o parcelamento, com edificações levantadas pelos adquirentes. Há que se distinguir a existência de empreendimento para venda de lotes e situação de fato. Isso não significa que deva existir excesso de liberalidade. A sociedade não compactua com a idéia de regularização a qualquer preço, há exigência de cidade ordenada e com qualidade de vida. No exemplo citado, diz-se da existência de área de 1.250 m² e que, parcelada em dez, resultaria em 10 lotes de 125 m² cada um. Em princípio, desde que atendido o limite mínimo fixado pela lei municipal, é possível o desmembramento em dez porções de 125 m², mas o município deve sempre ser ouvido para se manifestar sobre o impacto causado pelo aumento de moradores no local. Pouco importa que o desmembramento seja simultâneo ou em fatias sucessivas. A mera expedição de alvará pela municipalidade, anuindo com o parcelamento, não significa a realização do registro. Se houver, como afirmado, infração à lei 6.766, o registro não pode ser feito e deve ser recusado. Por exemplo, se a municipalidade aprova parcelamento de área em vinte porções, pode o oficial exigir, pela análise objetiva dos documentos exibidos, o cumprimento integral do artigo 18 da Lei do Parcelamento do Solo. O registrador está vinculado à lei e não ao alvará municipal.

Georreferenciamento de imóveis rurais

Com o advento da lei 10.267/01 e

do decreto 4.449/02 – registros públicos da terra –, como o senhor vê, com o avanço tecnológico da ciência da mensuração e dos equipamentos, que alguns registradores relatem em modificar a forma de registro pelo georreferenciamento no sistema geodésico brasileiro. (Domingos Aparecido Pastre, engenheiro agrimensor, Incra/SP)

Doutor Chicuta – A lei 10.267, de 2001, busca introduzir no Brasil uma nova concepção de cadastro único multifinalitário e, como não poderia deixar

“ Espera-se que os órgãos federais obtenham pleno êxito na importante missão a eles atribuída de formação do cadastro nacional perfeitamente integrado ao registro público...” ”

de ser, a discussão do projeto de lei, depois convertido em norma legal, teve participação de inúmeros profissionais de diversas áreas. Os avanços tecnológicos na medição dos terrenos e os novos equipamentos oferecem mais segurança na apuração da área de cada imóvel e o georreferenciamento permite a exata localização da área. Até hoje se tem o hábito de apenas descrever os perímetros e a área total, sem que se busque a amarração com pontos de referência. Isso faz com que o imóvel possa ser apontado na planta em qualquer ponto de interesse, sem a mínima segurança. No momento em que se faz a descrição adequada, apontando com

precisão sua localização e indicando sua distância em relação a marcos oficiais, não há como confundir o imóvel com qualquer outro e, de posse desses dados, qualquer especialista poderá identificá-lo no local. Espera-se que os órgãos federais obtenham pleno êxito na importante missão a eles atribuída de formação do cadastro nacional perfeitamente integrado ao registro público, a exemplo do que ocorre em nações avançadas, como na Alemanha ou mesmo em países da América do Sul, como a Argentina. A validade jurídica da descrição do bem no registro de imóveis tinha razão de ser quando precário era o controle da existência e da localização do imóvel. Hoje, porém, quando se tem a fotografia aérea, a fotografia por satélite, os maquinários de precisão e as técnicas avançadas, a tendência será relegar ao registro de imóveis tão-somente o registro de situações jurídicas relevantes, importando apenas a existência do “imóvel” como entidade única e distinta das demais. Se o imóvel tem área maior ou menor do que a enunciada nos seus assentamentos, sua correção deveria ser feita em arena distinta.

Fracionamento/ área de proteção de mananciais

O correto é não fracionar o direito de posse sobre um imóvel antes do usucapião e após desdobro pelos órgãos oficiais. Se houver interesse no fracionamento da posse, existe regra para lavratura de escritura pública de cessão, sem que o legislador se preocupe com a matéria? O tabelião deve se ater ao bom senso e à Lei de Fracionamento do Solo legalizado ou não? (Joaquim Pinheiro Lima Jr., tabelião de S. Lourenço da Serra, SP)

Doutor Chicuta – A posse nada

mais significa que o exercício direto do poder fático sobre a coisa. Não há como atribuir posse a quem não a detém, e mesmo no caso de ocupação da área de proteção de mananciais, não existe como impedir o seu exercício localizado. Mostra-se insustentável dizer que, antes da usucapião, a ocupação da área de proteção de mananciais não pode ser fracionada e que isso deve ser feito posteriormente pelos órgãos oficiais. É triste realidade a ocupação indevida nas áreas de mananciais e cabe ao poder público remover as pessoas que se encontrem nessa situação. O tabelião não deve lavrar escrituras de cessões de posse de áreas invadidas. Cabe a ele zelar para que os direitos transmitidos encontrem respaldo no ordenamento legal e não permitir que a situação de irregularidade e de ilegalidade ganhe aparência de legalidade tão-só pelo fato de se transmitirem *direitos* mediante escritura pública. Idêntica é a situação do tabelião que lavra escritura de alienação de terreno existente em razão de parcelamento irregular ou clandestino.

Princípio da razoabilidade e o registro de imóveis

Partindo do pressuposto de que há problemas reais que vivenciamos, com as diferenças de ordem social herdadas do passado, pergunto se o direito deve aproximar-se, cada dia mais, do princípio da razoabilidade, a fim de solucionar entaves que negam a cidadania plena a tantos brasileiros. (Walker Prado, Paraguaçu, MG)

Doutor Chicuta – O princípio da razoabilidade vem sendo adotado até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal na solução dos problemas a ele submetidos. Isso não significa, porém, solução para todos os problemas vividos, princi-

palmente no setor imobiliário. Seria como dizer: é razoável a invasão de prédios vazios pelos chamados “sem-teto”. Há uma ordem legal a ser observada e a própria Constituição assegura a todos, como direito individual, o direito de propriedade. A sociedade não tolera excessos e por mais que se possa sensibilizar com os menos favorecidos, há sempre que observar o interesse coletivo. Qual o interesse preponderante? Aquele da sociedade ou de um grupo de pessoas? Quando dizemos que os moradores têm direito a uma cidade sustentável, com qualidade de vida, é preciso que se dê partida a um processo de urbanificação e não de mera urbanização.

Plano diretor. Operações interligadas. Aprovação de parcelamentos

Em minha cidade, o plano diretor dispõe sobre operações interligadas, sendo possível ao município autorizar a ampliação da área sujeita à venda dos lotes (no caso de loteamentos), onde deveria ser área institucional. Às vezes o loteamento é pequeno e na vizinhança próxima existem todos os instrumentos comunitários (escolas, creches, postos de saúde). As operações interligadas permitem aquela autorização mediante vantagens ao patrimônio público, quais sejam, as de transferir aquele direito patrimonial para outra região menos favorecida. É legal agir assim ao aprovar o loteamento? (Mario Fernandes Jr.)

Doutor Chicuta – Nada impede que o plano diretor disponha sobre operações interligadas. Não pode, porém, dispor sobre alteração da destinação da área institucional de loteamento sem que supere primeiro o artigo 180, inciso VII, da Constituição do estado de São Paulo. O Tribunal de Justiça de São Paulo, de forma reiterada, tem sustentado

a legalidade e constitucionalidade do dispositivo. Quanto às operações interligadas, a lei 10.257, de 10 de julho de 2001, trouxe novos subsídios e mostra-se favorável à concessão de outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, etc. São direitos novos que, por certo, trarão benefícios nas situações alvitradas.

Retificação. Projeto registrado há mais de 20 anos

1. É possível fazer retificação no projeto de loteamento registrado há mais de 20 anos, quando encontrada a falta na matrícula de uma área de 986 m², no momento em que o loteador requer a inclusão de determinada área? 2. No RGI existe a matrícula de um imóvel rural e a prefeitura se recusa a proceder à aprovação de um loteamento de 15 lotes porque não existe servidão ou rua, com alargamento de 15 metros. Na matrícula, inexistente via. Trata-se de loteamento ou desmembramento? 3. O desmembramento exige os documentos para loteamento, inclusive publicação de editais? 4. Projeto de loteamento aprovado e não levado a registro há mais de 180 dias. Passados vários anos, os proprietários (marido e mulher) faleceram, sem ter havido registro do formal de partilha e os lotes já foram vendidos a terceiros. (Rogério Marques Sequeira Costa, notário e registrador, Itaocara, RJ)

Doutor Chicuta – Pouco importa o prazo de registro do loteamento. Desde que constatado o erro, é sempre possível a retificação. Se a falha é do projeto, a matéria deve ser submetida inicialmente à municipalidade para, em seguida, passar sob o crivo do registrador, analisando principalmente a questão da especialidade e da disponibilidade. Pode ter ocorrido também erro no processo

de registro e a providência corretora pode ser administrativa ou judicial. Toda vez que, no parcelamento, há abertura ou ampliação da via existente, se considera loteamento (art. 2º, §1º, lei 6.766/79). No caso, a pergunta faz referência a imóvel rural e aprovação do parcelamento pela prefeitura. Tudo leva a crer que a finalidade não é rurícola, mas urbana. Pouco importa que na matrícula não conste existência de via. É preciso primeiro superar a exigência municipal para, em seguida, em sendo o caso, perseguir o registro do parcelamento. O desmembramento exige os documentos do artigo 18 da Lei do Parcelamento do Solo toda vez que se caracterizar como empreendimento e de porte a justificar proteção da sociedade e de eventuais adquirentes. Não basta apenas dizer que se cuida de desmembramento. Pode haver desmembramento que envolva, por exemplo, 50 unidades. Há impacto em relação aos serviços de infraestrutura e os moradores da vizinhança, por certo, serão prejudicados se não houver avaliação das conseqüências de sua implantação. Se concluída a necessidade de processo de registro de desmembramento nos moldes da lei 6.766, há necessidade de juntada dos documentos e a publicação dos editais. O projeto de loteamento aprovado e não levado a registro caracteriza o que se denomina parcelamento irregular. Decorridos mais de 180 dias, se falecido o loteador, deverá ser acertada primeiro a sucessão *causa mortis* no registro de imóveis para, depois, se iniciar o processo de registro, renovando-se os documentos cujo prazo de validade tenha caducado.

Doação – áreas públicas – interesse social

O que o senhor acha da doação com

encargo de áreas públicas com base no interesse social, ressaltando tratar-se de todo perímetro urbano de um município? (Kátia Nulo)

Doutor Chicuta – A pergunta não se mostra clara. Não se conhece município em que todo o perímetro urbano seja de área pública. De toda forma, desde que enquadrado o bem como sendo dominical, é possível, com base na medida provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, a concessão de uso especial. A doação, por se cuidar de disposição, se essa é a figura para outorga de título definitivo, deve estar amparada em lei municipal que autorize a doação. É preciso saber a que encargo a pergunta se refere. Pode ser condição, como, por exemplo, a construção, em prazo determinado, ocupação apenas pelo beneficiado e sua família, etc.

Regularização registrária.

Loteamento de 1950

Como se procede a regularização registrária de um loteamento datado de 1950 que, aprovado, registrado e com todos os lotes vendidos (mais de 4 mil lotes) foi sendo, ao longo dos anos, implantado em contraste com o plano aprovado – ruas implantadas sobre lotes, lotes sobre ruas, quadras com o número de lotes diferentes do projeto? Para a modificação do plano seria necessária a anuência de todos os adquirentes? (Kátia Nulo)

Doutor Chicuta – No caso de loteamento datado de 1950 – aprovado, registrado e com todos os lotes vendidos – e que restou implantado em desconformidade com o plano aprovado, é preciso que todos os interessados dêem anuência a eventual retificação para que o parcelamento corresponda à realidade. Não há como apurar as divergências

apontadas sem que os interessados se manifestem, como na situação estampada, em que há quadras e lotes com números diferentes do projeto. A alteração unilateral pode causar prejuízo aos proprietários e aos titulares dos lotes.

Loteamento irregular bloqueado. Aprovação de remanescente

Um loteamento registrado passou a ser irregular tendo em vista a não-identificação da área remanescente. No caso de identificação desses imóveis, poderá o oficial do registro de imóveis dar continuidade nos registros ex officio, pois a matrícula tinha sido bloqueada, sem intervenção da corregedoria? (Kátia Nulo)

Doutor Chicuta – Se existe loteamento registrado, não é possível falar em área remanescente não-identificada. No processo de registro de parcelamento, deve haver a perfeita identificação dos lotes, das vias e áreas públicas, e não se vê como possa ocorrer remanescente. O que se pode imaginar é a ocorrência de parcelamento anterior à lei 6.766/79, ou seja, na vigência do decreto-lei 58, que exigia o registro apenas aos loteamentos com venda pública dos lotes e pagamento do preço a prestações. Pode ter ocorrido loteamento em que a venda não se fazia mediante anúncio público ou com pagamento do preço à vista. Nessas situações, se tem considerado o remanescente, que não logrou acesso ao registro de imóveis, como pendente de regularização. Não se trata de bloqueio, mas da impossibilidade de registro de alienação de lotes sem que o parcelamento esteja registrado no cartório.

Regularização pelo município

Sob os fundamentos da CF, da LICC

e do Estatuto da Cidade, não se poderia admitir a atuação do município na regularização do parcelamento irregular, mesmo presentes o proprietário ou o parcelador, na busca da cidade sustentável? (Pedro Cortez)

Doutor Chicuta – Não é preciso invocar a Constituição Federal, a Lei de Introdução ao Código Civil e o Estatuto da Cidade para permitir ao município atuação em prol da regularização do parcelamento irregular. O artigo 40 da lei 6.766/79 já permitia ao município avocar para si a responsabilidade de regularizar o loteamento ou desmembramento não-autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. Essa intervenção restou ampliada também na Lei do Parcelamento do Solo quando se permitiu a desapropriação (artigos 44 e 26, §3º). O Estatuto da Cidade ampliou essa faculdade e o poder público hoje dispõe de uma série de instrumentos necessários para a ordenação do seu território. A busca de uma cidade sustentável é objetivo de todos.

Discriminatórias – cancelamento de registros

1. Ao proferir uma sentença, o juiz deveria ou não fazer constar do termo o cancelamento das transcrições ou matrículas atingidas pela sentença que sejam anteriores à carta de sentença expedida pelo juiz da causa? Muitas ações discriminatórias levam décadas para alcançarem suas decisões finais e serem levadas aos registros imobiliários, carecendo, posteriormente, de ações próprias para que se proceda ao cancelamento das transcrições e matrículas não oriundas da transcrição ou matrículas da ação discriminatória.

2. Concessão de uso é transferí-

vel como o título de domínio municipal. A permissão de uso pode ser levada ao cartório competente para registro imobiliário?

Doutor Chicuta – A matéria não é nova e, em muitas ações discriminatórias, nada obstante apuradas as terras públicas e as terras particulares, a sentença nada dispôs sobre o destino dos registros feitos em nome de particulares, considerados dentro do perímetro da área discriminada. Discutiu-se sobre os efeitos da sentença de procedência da ação discriminatória e da posterior demarcação e concluiu-se que os registros surtem efeitos enquanto não cancelados e que há interesses jurídicos a serem protegidos, inclusive os terceiros de boa fé. Daí porque se determinou

“ Se o domínio do Estado restou reconhecido na sentença, é possível abertura imediata de matrícula em seu nome.”

que, nas matrículas dos imóveis de particulares nessa situação, se averbasse a parte dispositiva da sentença proferida no processo discriminatório, sem prejuízo da abertura, pelo cartório, de matrículas em nome do estado ou do município, conforme o caso. Há reconhecimento do bem público por decisão jurisdicional e o cartório não pode se negar a abrir matrículas correspondentes às áreas públicas. Nada impede que o Estado promova ação para cancelamento da matrícula ou dos registros, caso assim entenda necessário, mas ele tem

direito ao registro e não necessita de ordem expressa de cancelamento das matrículas abertas em nome dos particulares. Se o domínio do Estado restou reconhecido na sentença, é possível abertura imediata de matrícula em seu nome. A medida provisória 2.200, de 4 de setembro de 2001, estabelece em seu artigo sexto que “o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial”. Há, pelo poder público, expedição do que prevê o artigo 167, inciso I, nº 37, “termos administrativos”, ou seja, título conferido por via administrativa (art. 6º, §4º, da medida provisória 2.220). Sua transferência, em caso de cessão a terceiros, deve observar a mesma forma, eis que não há liberdade para sua alienação. Só aqueles que atendem aos parâmetros legais, ou seja: a) utilização para moradia própria ou de sua família; b) condição de não-proprietário ou não-concessionário, a qualquer título, de outro imóvel rural ou urbano. É o próprio município que, em caso de cessão, deve formalizar novo título. Por fim, a simples permissão de uso, dado seu caráter precário, não tem acesso ao registro de imóveis. A concessão é direito do ocupante e não faculdade do poder público.

Regularização e tributos

A meu ver, os problemas de invasões de áreas vão além da simples regularização fundiária, pois o imóvel devidamente regularizado acarretaria aos proprietários vários encargos tributários. Uma vez que seus proprietários são de baixa renda, tais regularizações provavelmente redundariam em novas invasões.

Doutor Chicuta – Realmente, a regularização das invasões de áreas acarreta conseqüências, como, por exemplo, a cobrança de IPTU, taxa de recolhimento de lixo, etc. A idéia de que isso vai provocar o abandono das terras regularizadas e início de novo ciclo de invasões me parece equivocado. O que deve existir é a visão do administrador em tributar com moderação, ou até mesmo com isenção, os desfavorecidos de melhor poder aquisitivo, fornecendo-lhes condições de vida e de existência dignas. Não me parece que as pessoas prefiram viver na clandestinidade ou em mundo não formal.

Tramitação da MP 2.220/01.

Conseqüências

A MP 2.220/01 será votada pelo congresso e virará lei. E se essa lei não for aprovada? Se concedermos títulos, desafetarmos num segundo momento, poderão ser regularizados com títulos de propriedade? Os títulos de concessão poderão ser registrados, porém não hipotecados? Transferência por ato inter vivos ou causa mortis não significa poder vender?

Doutor Chicuta – Não há como precisar o momento em que o Congresso nacional votará a medida provisória 2.220, de 2001. Tudo leva a crer que, dado seu alcance social, será aprovada. Mas, se eventualmente for rejeitada, há que se observar o artigo 62, parágrafo terceiro, da Constituição Federal: “As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela de-

correntes”, acrescentando no parágrafo 11 que “não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda da eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por elas regidas”. Em caso de rejeição, o Congresso nacional deverá editar decreto legislativo ou, não o fazendo, haverá subsistência das situações jurídicas consolidadas.

Concessão de direito real de uso aprovada em 1996

Lei prevendo a concessão de direito real de uso aprovada em 1996 gera “direitos adquiridos” aos moradores das áreas públicas ocupadas, áreas incluídas na lei que aprovou a concessão de direito real de uso? (Jorge Carvalho, secretário da Câmara municipal de Hortolândia, SP)

Doutor Chicuta – O decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, já previa a concessão de uso de terrenos públicos. A medida provisória, porém, regulamentou o artigo 183, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, e não há como imaginar que seus efeitos se projetem apenas para o futuro, tanto que fixou termo final, ou seja, ocupação até 30 de junho de 2001. Assim, se no caso os ocupantes já se beneficiaram de lei aprovada em 1996, podem eles invocar, desde que demonstrada posse igual ou superior a cinco anos, direito à concessão especial de uso.

Desafetação

MP 2.220/01 1. “Artigo 5º – Fica facultado ao Poder Público...” Faculdade significa “pode ou não pode”. Se o município achar que deve conceder o título lá mesmo no local, o senhor entende que tem que desafetar (LE 89),

só lei municipal alterando a destinação ou compensação (compra) de outra área a ser afetada? 2. Se o poder público fizer levantamento, cadastrar e for possível identificar lote a lote, é melhor ou deve-se conceder títulos por frações ideais? (Sílvia, engenheira, Empresa Municipal da Habitação, Piracicaba, SP)

Doutor Chicuta – A expressão “faculdade” do artigo quinto da medida provisória 2.220 deve ser entendida em seu sentido lógico. O ocupante de terreno público que se enquadre no artigo primeiro tem direito à concessão especial de uso, mas isso não significa necessariamente que o direito vá ser exercido no local da ocupação. Por exemplo, não se pode conceber que a concessão recaia em área localizada sob o viaduto. O poder público, muitas vezes, tem permitido moradia em locais inadequados e impróprios. Nessas situações é que a lei diz que o poder público pode assegurar o exercício do direito “em outro local”, tanto que elenca rol das situações (incisos I a V, do artigo quinto).

Bens públicos – matrícula

Como deve agir o município em se tratando de regularização de áreas públicas quando não existe matrícula específica da área a ser regularizada – por exemplo, praças públicas –, tendo em vista que após o decreto 271/67, artigo quarto, as áreas institucionais passam automaticamente ao município sem que haja título de doação? (Tomaz Galvão, Cohab, Campinas, SP)

Doutor Chicuta – O município não está obrigado, por lei, a matricular seus próprios. Mas, quando estabelece relações jurídicas com particulares, quando transfere direitos reais a particulares, tem de levar seus imóveis ao registro de imóveis, para que surtam efeitos em

relação a terceiros. Assim, se objetiva a concessão de uso de terreno público, a primeira providência, pelo menos na área registrária, é a abertura de matrícula. Desde que o domínio público seja evidente e incontestado, como ocorre com os locais apontados – praças públicas e áreas institucionais –, basta simples requerimento instruído de certidão de reconhecimento da área como de próprio municipal ou de área obtida em razão de parcelamento do solo urbano. Não há necessidade de providências como se parcelamento fosse. Na verdade, os ocupantes já têm direito à sua porção, como ocorre com a usucapião. O termo apenas declara o direito do ocupante determinado. Daí porque entendo que basta apenas planta contendo as frações e sua identificação para efeito de controle.

Desapropriação judicial – indenização

Vossa Excelência mencionou a desapropriação judicial do Código Civil, segundo o qual se estabelece a justa indenização ao proprietário. Indagaria a Vossa Excelência quem arcaria com a indenização? Estado? Município? (José Maria dos Santos Jr., promotor de Justiça da Defesa da Habitação e Urbanismo de Belo Horizonte, MG)

Doutor Chicuta – Embora juristas de nomeada sustentem que a indenização, em caso de desapropriação judicial, deva ser arcada pelo Estado, entendendo que a figura do artigo 1.228, parágrafos quarto e quinto, do Código Civil de 2002, envolve tão-somente os particulares. A Constituição federal e o Estatuto da Cidade estabelecem previsão da usucapião especial para quem, por cinco anos possuir como seu imóvel com área não superior a 250 m², e não seja

proprietário de outro imóvel urbano ou rural. No caso da desapropriação, porém, não há qualquer referência no Código Civil sobre eventual hipossuficiência dos ocupantes ou que não sejam eles proprietários de outro imóvel, pressupondo que os ocupantes tenham, ao menos, condições para suportar a indenização proporcional à área que cada qual ocupe. A matéria, porém, é polêmica e não se conhece qualquer decisão a respeito.

Desafetação de áreas verdes e sistema de lazer

O artigo 180, inciso VII da Constituição estadual de São Paulo diz que as “áreas verdes” não podem ter destinação diferente da original. As áreas denominadas como “sistema de lazer”, “sistema de recreio” e praças incluem-se na proibição do artigo 180, VII, da Constituição estadual? Se o município já tem lei autorizativa de concessão de direito real de uso para as áreas de lazer/recreio/praças pode, após a desafetação, fazer essa concessão? (Jorge Carvalho, secretário da Câmara municipal de Hortolândia, SP)

Doutor Chicuta – O inciso VII, do artigo 180, da Constituição do estado, não se refere apenas às áreas verdes, mas diz expressamente áreas “institucionais”. Daí porque no seu conceito devem estar incluídas as áreas denominadas de “sistema de lazer”, “sistema de recreio”. Se ocupadas tais áreas e não se enquadrando nas hipóteses dos incisos I a V, do artigo quinto, da medida provisória 2.220, têm os ocupantes direito à concessão de uso especial, independente de qualquer desafetação. Não se cuida de alienação, mas de direito criado por força de lei.

Desafetação de áreas verdes

A Constituição estadual de São Pau-

lo, quando diferencia as áreas verdes quanto à mudança de destinação por desafetação, não estaria colidindo com a Constituição federal quanto ao solo, matéria de especial interesse municipal? (Laura Machado de Mello Bueno, professora da Pucamp, SP)

Doutor Chicuta – O artigo 180, inciso VII, da Constituição federal, tem sido acoimado de inconstitucional e, por ora, não se conhece manifestação a respeito pelo Supremo Tribunal Federal. De toda forma, não se pode olvidar o grande alcance do dispositivo da Constituição de São Paulo, segundo a qual se buscou evitar que os adquirentes de lotes fossem prejudicados por manobras políticas, como, por exemplo, a transformação em loteamento de alto padrão da área de lazer em área destinada a um clube particular ou em área para edificação de conjuntos habitacionais para os moradores de favelas. Em outras situações, poderia haver a desafetação de área institucional específica, como área do sistema de lazer para construção de hospital público em região desprovida de assistência médica. Os exemplos práticos acusam argumentos favoráveis e desfavoráveis ao artigo citado. De toda forma, dever-se-ia pensar em mitigação de forma a fim de que se atendesse, sempre, o interesse público.

Área rural – reserva legal

Imóvel rural com área averbada para reserva legal no registro de imóveis. A área reservada encontra-se invadida. Qual a possibilidade de regularização para os ocupantes? Essa área pode ser permutada independentemente de desafetação?

Doutor Chicuta – O Código Florestal exige que todo imóvel rural tenha vinculado, no seu território ou fora dele, área considerada como de reser-

va legal. A área, mesmo imposta pela lei, não é pública e sim do particular. Assim, se houver invasão e a ocupação se localizar na reserva legal, não há como regularizá-la. Admitir transferência da reserva legal para outro ponto é atentar contra a sistemática legal.

Áreas rurais – fração mínima de parcelamento

No que tange à fração mínima admitida ao ingresso no registro público, a igreja, o cemitério, o posto de saúde, a escola, as estradas municipais, são considerados unidades imobiliárias? Há obstrução legal para o ingresso no registro imobiliário, considerando que tais imóveis estão no meio rural? (Antonio Garcia Leal, agrimensor e advogado)

Doutor Chicuta – Não há obstáculo ao ingresso de igrejas, postos de saúde, cemitérios, estradas municipais, etc. no registro de imóveis, muito embora estejam situados na zona rural. O Incra considera rural o imóvel em função de sua finalidade; não enquadrado o bem com essa natureza pode, o Incra, perfeitamente assim certificar. Há que se considerar, porém, a ocorrência de situação em que escolas, casas, armazéns, constituem partes integrantes de imóvel rural e que são aproveitadas para empresas industriais – não agroindustriais – e, nesse pormenor, as áreas ocupadas por suas instalações e as não-cultivadas, necessárias ao seu funcionamento, são consideradas como inaproveitáveis para fins de tributação. Quando isso ocorre, não há como obter registro autônomo.

Clandestinidade domínial.

Varas agrárias.

Por que, no Brasil, não existe a cultura de registrar e matricular os imóveis? Há

casos em que o governo do estado de São Paulo tituló imóveis e o posseiro nunca levou a registro. A regularização fundiária está ligada à questão agrária. Por que o Judiciário nunca criou as varas agrárias? (Issis Trindade, Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo)

Doutor Chicuta – Não há hábito generalizado de registrar os títulos de aquisição de imóveis por falta de informação. O brasileiro, via de regra, pensa que basta a lavratura de escritura de venda e compra e que o registro pode ser feito a qualquer momento, cuidando-se, segundo sua ótica, de ato supérfluo, sem maior importância. O novo Código Civil dá maior ênfase ao efeito constitutivo do registro e diz textualmente no artigo 1.245, parágrafo primeiro, que “enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”. A experiência indica a existência de riscos decorrentes do não-registro do título. A não-criação de varas agrárias no Estado de São Paulo decorre principalmente das limitações decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Judiciário passa por crise sem precedentes e o número de juizes é insuficiente para atender à demanda, tanto assim que no último concurso os aprovados levaram meses até nomeação como juizes substitutos, por absoluta falta de recursos. É preciso que a sociedade tome consciência das limitações impostas pela lei, o que impede a obtenção de recursos suficientes, inclusive para criação das varas agrárias as quais, por certo, teriam demanda suficiente para justificar imediata instalação.

Regularização fundiária em área de mananciais

Qual a opinião do senhor sobre a re-

gularização fundiária em área de mananciais? Com o advento do Estatuto da Cidade, dando mais independência aos municípios, não há conflito com a Lei de Proteção dos Mananciais? O que prevaleceria? Como poderíamos garantir o direito à moradia em área de preservação – conforme LPM – se na situação real a área já foi consolidada? 100% da área da prefeitura de Ribeirão Pires, SP, está inserida em proteção dos mananciais. (lhkida@ig.com.br)

Doutor Chicuta – A área de mananciais, como a de Ribeirão Pires, que está inserida de forma total em região de proteção ambiental, encontra forte resistência para regularização fundiária. Não se pode, contudo, transformar a matéria em algo dissociado da realidade e vedar toda e qualquer regularização fundiária simplesmente porque localizada em região de mananciais. Isso significaria manter inalterado o *status quo*. Hoje, as modernas técnicas permitem ocupação em tais áreas, desde que adotadas providências que evitem contaminação da água utilizada para abastecimento da população. Desde que superados os óbices agressivos, é possível pensar em regularização das áreas ocupadas irregularmente. Mesmo com o Estatuto da Cidade, as preocupações com o meio ambiente e o bem-estar coletivo não podem ser olvidadas e devem necessariamente integrar o rol de exigências.

Registro de imissão na posse.

Lei 9.785/99 – alterações

As alterações introduzidas pela lei 9.785/99 na LRP permitem o registro do auto de imissão na posse para implantação de parcelamento popular; ocorre que muitas vezes o poder público desapropria para fins de implantação de habitação popular (casas popu-

lares, lei do DIS) e a forma jurídica de registro se dá como condomínio pela lei 4.591/64. Uma interpretação literal vedaria tal registro. Uma interpretação sistemática possibilitaria o registro de atos de imissão provisória na posse para implantação de condomínios de interesse social? (Rosane Tierno, Cohab, SP)

Doutor Chicuta – A lei 9.785, de 29/1/1999, introduziu o parágrafo terceiro, do artigo 26, da lei 6.766, de 1979, para permitir o registro de cessão da posse pelo poder público, em parcelamentos populares, após desapropriação. Evidentemente, o parcelamento não se confunde com o condomínio edilício, mas a idéia de extensão da desapropriação para possibilitar o registro de auto de imissão provisória na posse para implantação de condomínio de interesse social não me parece desarrazoada. O raciocínio merece melhor desenvolvimento.

Regularização e registro dos compromissos de compra e venda

O artigo 41 da lei 6.766 prevê a possibilidade de registro dos contratos de compromisso de compra e venda. Suas decisões frente à Vara de Registros Públicos sempre foram no sentido de facilitar tal registro. Os cartórios, entretanto, fazem uma série de exigências para tal registro, como reconhecimento de firma de loteadores – a maioria desaparecida ou morta – e testemunhas, recibos de quitação e medidas lineares em perfeita consonância com as plantas. Há notas de devolução cobrando ajustes de até 0,10m! (Glória Maria Motta Lara, advogada)

Doutor Chicuta – A exigência de reconhecimento das assinaturas dos loteadores, ainda que desaparecidos ou mortos, e das testemunhas não é capricho dos registradores. A formalidade

consta do artigo 221, inciso II, da lei 6.015, de 1973, e não há como dispensá-la, podendo, quando muito, em processo de dúvida, demonstrar impossibilidade de satisfazer a exigência (art. 198, da Lei de Registros Públicos). O mesmo se diga em relação à prova de quitação, quando efetuado o registro com base no artigo 41 da lei 6.766, de 1979, eis que a lei diz expressamente: “comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado”. De toda forma, a matéria pode ser submetida ao corregedor-permanente que, diante das peculiaridades do caso, pode adotar a solução adequada.

A exigência de coincidência da descrição do imóvel constante do compromisso com aquela do registro pode ser superada com adoção analógica do artigo segundo da lei 7.433, de 18 de dezembro de 1985, que se refere aos requisitos da escritura pública. Havendo indicação do número da matrícula, ou não aberta esta, o número do registro do parcelamento, do lote e da quadra respectiva do loteamento registrado, é possível requerer ao oficial que adote a descrição constante do registro.

Se há venda de totalidade das frações ideais da gleba e as vendas agora estão proibidas por norma da Corregedoria-Geral, é preciso que os interessados providenciem a regularização do parcelamento. Se a área estiver na zona rural, é preciso verificar se as parcelas atendem ao respectivo módulo, desde que mantida a finalidade rural. Se localizada na zona urbana, como, por exemplo, chácaras de lazer, deverá a parte, em primeiro lugar, obter baixa no cadastramento do Incra e, em seguida, cadastrar a área na prefeitura. Após, deverá promover a regularização.

Fração ideal – sucessão ou usufruto

Em relação às frações ideais de imóveis urbanos já registradas, como ficaria a transferência motivada por sucessão ou a instituição de usufruto? Esses atos poderiam ser registrados? Qual seria o instrumento adequado para a regularização de frações ideais quando a gleba foi totalmente alienada e as frações registradas, já que as vendas estão proibidas por norma da Corregedoria-Geral? (João Antônio Botelho de Andrade, notário de Riacho Grande, SP)

Doutor Chicuta – A recomendação feita volta-se no sentido de não se permitir alienação de partes ideais de gleba que dissimulam verdadeiro parcelamento irregular. Os registros, consoante regra conhecida, enquanto não cancelados, surtem efeitos legais. Em assim sendo, consignado no registro a titularidade de fração ideal, nada impede que se registre título judicial de transmissão *causa mortis*, mesmo porque ele não decorre da vontade das partes, mas de fato da natureza, ou mesmo alienação por ato entre vivos. Via de regra, impede-se registro de alienação de novas partes ideais, salvo se houver comando jurisdicional em obstar, por completo, a prática de qualquer ato.

Sucessão. Glebas no Litoral norte de São Paulo.

A maioria das áreas no Litoral norte de São Paulo pertencia a famílias que viviam da agricultura de subsistência e da pesca. Não era hábito, naquela época, fazer inventários e, conseqüentemente, partilha dos bens. Sendo assim, os familiares dividiam grandes glebas mediante documentos particulares ou até mesmo verbalmente, apesar de as áreas serem tituladas, continuando a exercer a pos-

se isolada sobre o quinhão herdado.

Doutor Chicuta – Devido aos custos burocráticos elevados em relação ao valor da propriedade e impossibilitada a regularização da propriedade mediante registro dos diversos formais de partilha, a usucapião se mostra como uma das soluções possíveis. Não há como contornar o problema apresentado sem que se atue com inteligência. Se um dos maiores óbices é o encaminhamento dos processos à Justiça federal – uma vez que a Secretaria do Patrimônio da União manifesta interesse em face das faixas de marinha –, a solução estaria em desmembrar os pedidos, um com a faixa e outro sem a faixa. Este último tramitaria pela Justiça comum e, por certo, de solução mais célere. Outra forma seria fazer levantamento da origem das terras e fazer rastreamento dos títulos, se possível. A desapropriação não parece ser a solução adequada.

Regularização – associação de moradores

Uma associação de moradores de um parcelamento clandestino pode ter legitimidade para requerer junto à corregedoria-permanente da comarca sua regularização, se cumpridas as formalidades, caso a municipalidade seja omissa? Se a concessão especial de uso para fins de moradia em área de uso comum tem como pressuposto a desafetação da área, o requerimento dos moradores junto ao juízo local, na omissão da municipalidade, será indeferido? A MP não faz distinção entre as categorias das áreas? (Miguel Afonso)

Doutor Chicuta – A associação de moradores tem legitimidade para atuar em nome dos ocupantes na usucapião especial prevista no Estatuto da Cidade



e na Constituição federal. No caso do parcelamento, a regularização pode ser feita pelo próprio loteador, pela prefeitura e pelos próprios adquirentes dos lotes. Não há previsão para a providência por uma associação de moradores, mas também não existe previsão para que os adquirentes supram a falta do parcelador. Desenvolvendo o mesmo raciocínio, mesmo porque se trata de medida promovida em nome do parcelador e com objetivo de conformar o loteamento às regras legais, não vejo óbice, desde que a associação seja composta exclusivamente de titulares de direitos sobre os lotes irregulares. Entendo, na esteira do pensamento de Régis Fernandes de Oliveira, que a desafetação é desnecessária. Os bens não estão afetados ao uso comum do povo ou a uso especial e, por essa razão, estão livres para qualquer tipo de ocupação ou destino. Se, eventualmente exercida a ocupação nos bens referidos no artigo quinto, o exercício do direito é assegurado em outro local.

Regularização.

Área objeto de locação.

Tendo em vista que um dos objetivos da regularização fundiária é acabar com a especulação imobiliária nas favelas, como tratar a situação dos locatários que têm como locador um particular, apesar de ocuparem áreas públicas?

Doutor Chicuta – A concessão de uso especial acaba com a especulação imobiliária feita por aproveitadores em áreas públicas. Só terá concessão aquele que usar o imóvel para sua moradia, nos termos da medida provisória 2.220. Cabe ao poder público cadastrar os ocupantes e constatar a situação pessoal de cada família.

Condomínio de chácaras de recreio

A situação do "condomínio de chácaras de recreio" não pode ser resolvida, como situação rural, segundo aprovação e diretrizes fixadas pelo Incra? Recentemente encontrei solução para alguns casos de propriedade e co-propriedade rural, segundo o novo Código Civil (e até para urbano), a instituição do direito de superfície. O instituto vetado é o da concessão especial de moradia ou a concessão real de uso? A concessão real de uso pode ser utilizada quando não cabível a usucapião coletiva? (Rogério M. Sequeira Costa, notário e registrador, Itaocara, RJ)

Doutor Chicuta – O Incra estabelece normas e diretrizes para aprovar baixa de cadastro de imóvel rural que não atenda à sua finalidade, como aquela em que a gleba é parcelada para formação de chácaras de recreio. Evidentemente, não existe interesse político e poucas são as soluções satisfatórias. Não há como o Incra aprovar "condomínio de chácaras de lazer". O presi-

dente da República vetou o capítulo da concessão especial de uso constante do projeto de lei que se transformou na Lei do Estatuto da Cidade. Ele foi totalmente regulamentado na medida provisória 2.220. A concessão especial de uso envolve bem público, ao passo que a usucapião coletiva incide sobre área privada. O imóvel público não pode ser objeto de usucapião.

Bens públicos. Matrícula

A corregedoria-geral pode autorizar o registro imobiliário a abrir matrículas, a pedido do município, de áreas públicas afetadas por destinação histórica ou decorrentes de loteamentos clandestinos, sem intervenção de poder Judiciário, que venha reconhecer o domínio de tais áreas pelo município? Seria essa uma nova forma de aquisição da propriedade pelo poder público? Seria possível (e útil?) esse procedimento para a regularização de vias públicas não decorrentes de parcelamento regular ou clandestino? (David Ferreira da Cruia, procurador geral de Maceió, AL)

Doutor Chicuta – Não há nova forma de aquisição da propriedade pelo poder público. O que ocorre com frequência é que o ente estatal apossa-se administrativamente do imóvel e passa a usá-lo como bem público. Nesse caso, é preciso verificar se a parte apossada está registrada ou não em nome de particular. Em caso positivo, é possível abertura de matrícula, como ocorre, por exemplo, nas situações em que o município abre via pública. Com certidão especificando as medidas da via pública e a área afetada, é possível averbação de abertura de rua ou avenida, afetando, evidentemente, o imóvel atingido. Ao proprietário prejudicado cabe, evidentemente, buscar no Judiciário a indenização

correspondente. Se não for possível essa demonstração, nada impede que o município solicite ao juiz corregedor-permanente ou juiz diretor do foro para que, em procedimento administrativo, a averbação de abertura de rua, com certidão da municipalidade, de que se cuida de via pública oficial.

Loteamentos fechados

Como o senhor vê o fechamento de loteamentos tendo em vista as normas constantes do Estatuto da Cidade, quanto aos seus aspectos legais e urbanísticos? É necessária aprovação dos órgãos ambientais ou do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais, Grapohab, em São Paulo, para regularização de loteamentos pelas prefeituras? (Daniela Silva e Cristiane Bittencourt)

Doutor Chicuta – O loteamento não admite muros separando o empreendimento de outros imóveis das imediações. De toda forma, em razão da necessidade de segurança, alguns empresários têm idealizado a criação dos chamados “loteamentos fechados”, cuidando, para tanto, de obter aprovação municipal, quer mediante licença para fechamento de ruas, quer por meio de permissão de uso das vias e logradouros públicos. O Estatuto da Cidade, por certo, trouxe novos ingredientes e exige aferição de impacto de vizinhança, impedindo, por exemplo, criação de obstáculos ao trânsito local. Se o parcelamento estiver na linha de tráfego de grande intensidade, não há como criar barreira à sua fluidez. Em se cuidando de regularização de parcelamento, o Grapohab cuida de ouvir os órgãos interessados, inclusive aqueles ambientais, se localizado o loteamento em zona de proteção. Não é suficiente apenas a manifestação da prefeitura, eis que há in-

teresse urbanístico em jogo. O interesse público sobrepõe-se ao interesse de um pequeno grupo de famílias que ocupam a área do parcelamento irregular.

Área urbana – expansão para regularização

No caso de um parcelamento de áreas de 5 mil m², com características rurais, qual sua opinião sobre a criação de lei municipal de urbanização específica, com critérios de cobrança de IPTU, por exemplo, tendo em vista que foi incorporado ao perímetro urbano? Não seria uma forma de regularizar tal parcelamento? (Vânia Farinha, Cohapar, Companhia de Habitação do Paraná e Ivo Ericson Camargo de Lima, superintendente jurídico da Cohapar)

Doutor Chicuta – A incorporação de área situada na zona rural para o perímetro urbano é matéria de interesse específico do município. Se o objetivo é atingir parcelamento que não atende à finalidade rural, é possível a alteração das linhas do perímetro. Mas, mesmo que o parcelamento se situe na zona rural, é possível admiti-lo como sendo urbano. Para isso é importante verificar atendimento aos requisitos previstos pelo Código Tributário Nacional que permite ao município a cobrança de IPTU. Não é a localização que define o imóvel rural, mas sua finalidade.

Condomínios

Sendo a incorporação imobiliária sujeita a lei especial (4.591/64), os condomínios horizontais a ela estão subordinados. Assim, podem os órgãos competentes exigir a observância de aspectos típicos da lei 6.766/79 para as respectivas outorgas de licenças, registros, etc. – em especial, na área de unidade mínima de 125 m² e inclinação inferior

a 30 – nesses condomínios? (Everton Staub, advogado, Rio Grande do Sul)

Doutor Chicuta – Não há como confundir área mínima de parcelamento do solo com área da unidade autônoma decorrente de prédio de apartamentos. São situações distintas e com diplomas de regência diversos.

Registro de frações ideais

Conforme exposição do doutor Narciso Orlandi Neto, os registros de imóveis não devem mais proceder a registros de “partes ideais” na zona rural. Qual o amparo legal para que o documento seja devolvido? Nas comarcas onde 80% dos registros têm origem em transcrições antiqüíssimas e, há décadas as transações são efetuadas como “partes ideais”, como negar ao interessado acesso à tábua registrária?

Doutor Chicuta – Não é raro encontrar, principalmente nas transcrições, descrição do imóvel rural como parte certa e localizada, mas com indicação de que se trata de “parte ideal”. Nesses casos, a interpretação tem sido a de que se cuida de unidade autônoma e não de condomínio. Por vezes, há indicação de transcrição de parte ideal e com descrição da área maior. Nessas hipóteses, exige-se a composição de todo o imóvel inserindo ali a composição das várias partes ideais para abertura da matrícula. Tais situações não se confundem com as decorrentes de parcelamento realizado em gleba situada na zona rural, em que, por não atingirem as parcelas as áreas mínimas do módulo, são vendidas como partes ideais, mas com localização certa na porção maior e destacadas umas das outras. São as conhecidas chácaras de lazer que, no futuro, trarão problemas para os interessados.

Regularização – chácara de lazer

Qual o procedimento para regularizar os loteamentos de chácaras, com escritura de fração ideal, que já estejam completamente vendidos e ocupados, na maior parte das vezes sem área verde e área institucional? (André da Silva, engenheiro civil e corretor de imóveis)

Doutor Chicuta – A regularização das chácaras de lazer faz-se com a baixa da área rural no cadastro do Incra e sua regularização posterior na prefeitura e nos órgãos públicos que devem ser ouvidos para o parcelamento.

“ Se há registro de área como sendo bem dominical e se a descrição é imprecisa, não há como dispensar a via retificatória. A exibição de planta e memorial descritivo pela prefeitura não basta. ”

Regularização – loteamento

Para regularização de um loteamento, pode o cartório exigir certificado de aprovação do Grapohab? (Fernando Barroso, engenheiro)

Doutor Chicuta – No estado de São Paulo, para obviar obtenção de licenças de diversos órgãos públicos estaduais, criou-se o Grapohab para coordenar a aprovação de projeto de parcelamento. O certificado é necessário quando se busca até mesmo regulari-

zar o parcelamento, mas com a manifestação apenas de alguns dos órgãos.

Regularização – obras de infra-estrutura

Qual o entendimento dos senhores sobre a implantação de infra-estrutura mínima nos loteamentos ainda não regularizados ou clandestinos em face da garantia constitucional da dignidade da pessoa humana? Como compatibilizar o direito individual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia? (Regina H. P. Córdia)

Doutor Chicuta – Nos loteamentos não regularizados, não havendo implantação da infra-estrutura mínima, cabe ao município realizá-la, acionando posteriormente o loteador para ressarcimento. Há direito geral ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito à moradia, mas são metas a serem atingidas não só com intervenção do poder público, mas também com estrita colaboração de todos.

Retificação de registro

Bem dominical registrado em nome de prefeitura, área intensamente ocupada. Por ocasião do registro, não se definiu com precisão a área. Pode a prefeitura pleitear ao cartório a averbação da área correta, mediante apresentação de planta e memorial descritivo?

Doutor Chicuta – Se há registro de área como sendo bem dominical e se a descrição é imprecisa, não há como dispensar a via retificatória. A exibição de planta e memorial descritivo pela prefeitura não basta, é preciso requerimento ao juiz corregedor-permanente. No caso de área cercada de vias públicas, por exemplo, a retificação unilateral é possível, bastando aoitiva do oficial e do Ministério, com deferimento do juiz.



Regularização dos loteamentos

Gilberto Valente da Silva*

O doutor GVS relatou sua experiência com regularização de loteamentos quando assessorava a prefeitura paulistana. Veja o trabalho *As prefeituras municipais e a regularização dos loteamentos* (p.35), que apresentou em 1981, no VIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado pelo IRIB em Fortaleza-CE.

Este seminário é de grande valor. Seus convidados vêm abordando as mais variadas facetas do direito urbanístico, da regularização fundiária e de questões vinculadas aos recursos financeiros para essa atividade.

A nós tocou cuidar da regularização fundiária. O tempo e a idade já nos dão o privilégio de funcionarmos como memória do registro imobiliário no Brasil, começando pela Lei de Registros Públicos no seu nascedouro e participando dos primeiros passos do Irib. Hoje, sou o repertório desse passado dos registradores brasileiros.

Tive uma experiência de quase dez anos na Primeira Vara de Registros Públicos, dois anos na Corregedoria-Geral e, depois de me aposentar, em 1981, tive a honra de dirigir a supervisão de regularização de loteamentos em São Paulo.

Partimos do zero. Recebemos 4.500 processos cujo objetivo era a regularização dos loteamentos. Procuramos implantar um serviço eficiente e decente de atendimento à população. Contamos, na oportunidade, com a enorme colaboração dos juizes que estavam na Vara de Registros Públicos, o doutor José de Mello Junqueira, que me sucedeu, e o doutor Narciso Orlandi Neto, que então era auxiliar do doutor Junqueira.

Acho que tivemos um primeiro grande mérito, desburocratizamos a regularização do loteamento. Por quê? O artigo 41 da lei 6.766/79 diz: "Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, (...)". A legislação federal não disciplina, não estabelece requisitos para a regularização de loteamentos.

Rapidamente, vou citar algumas das medidas que tomamos para a agilização da regularização. A primeira foi a formação de um corpo de advogados e juizes aposentados, todos eles com enorme conhecimento na área de registros públicos e de registro de imóveis. Nenhum de nós aprendeu na faculdade qualquer palavra sobre registros públicos e, em especial, sobre registro de imóveis. Recebemos o nosso canudo de bacharéis analfabetos de pai e mãe e parteira em matéria de registro e alguns, como eu, aprenderam no dia-a-dia. Colocados na trincheira tivemos que aprender a atirar e a nos abaixar, de modo que foi fundamental termos um grupo de pessoas conhecedoras do registro para podermos trabalhar.

Precisávamos notificar o loteador, mas antes, precisávamos fazer uma vistoria do local, saber se as obras de infra-estrutura tinham sido executadas total ou parcialmente, enfim, examinar o que faltava fazer. Consegui, do então prefeito, a destinação de peruas Kombi; fazia-se uma programação com os engenheiros, que se dividiam por toda a cidade. Os engenheiros tinham uma planilha que nos trazia um visual das irregularidades.

As falhas encontradas eram fotografadas. Precisávamos, então, chamar o loteador para executar as obras, fazia-se o fonograma. Tínhamos uma funcionária que ficava durante o dia passando o fonograma e ficávamos com a cópia do recebimento. Um grande percentual de loteadores compareceu, atendendo a chamada, outros não foram encontrados. Para os não encontrados, nos valíamos dos engenheiros que tinham assinado os projetos. Chegando o loteador que tomava ciência de tudo o que estava errado, dávamos um prazo para a regularização e para a elaboração, primeiro, de um cronograma de execução das obras. Para nossa surpresa, um percentual que não chegou a 10% de loteadores se recusou a assumir a responsabilidade da execução das obras.

Também havia casos de loteadores que traziam provas de que tinham executado as obras e que, tendo solicitado da administração regional a vistoria para atestar a regularidade, ou o fiscal não ia ao local, ou quando ia não escrevia que tinha verificado que estava tudo em ordem. Atrás de todo o loteamento irregular existe a omissão da prefeitura, muitas vezes culposa, outras vezes dolosa.

Num espaço de dois anos, que foi o tempo em que fui mantido nessa atividade, regularizamos 2.514 loteamentos, uma preservação de 14 milhões de metros quadrados de ruas, áreas verdes e áreas institucionais.

Esse é um breve resumo da atividade que desenvolvemos nessa época. Tínhamos um promotor, o doutor Gilberto Pas-

sos de Freitas, que teve contato direto e diário conosco. Se verificássemos a existência de crime não-prescrito, o doutor Gilberto recebia um dossiê e imediatamente denunciava o loteador. Tentamos que fosse dado a essa supervisão o poder de acionar os loteadores quando não compareciam e se recusavam à execução das obras. Lamentavelmente, o corporativismo dos procuradores da prefeitura pressionando o prefeito e o secretário de negócios jurídicos impediu que tivéssemos essa atribuição. Um processo de 14 volumes, com sete mil folhas, precisava ser mandado para o departamento da procuradoria judicial da prefeitura. O procurador iria gastar quatro ou cinco meses para ler o processo inteiro, sendo que nós já conhecíamos o processo e, com os advogados que trabalhavam conosco, poderíamos entrar com a ação imediatamente pela supervisão. Não foi possível, mas existiu esse trabalho. Claro, mudou o prefeito e todos que ocupavam cargos de confiança passaram a ser desonestos e incompetentes, então todos nós fomos dispensados.

Feito esse breve relato, tenho algumas considerações a fazer de muita importância. Temos no Brasil 27 estados. Não há estado ou cidade neste país que não tenha loteamento irregular. Temos irregularidades técnicas de execuções de obras, irregularidades jurídicas, falta de registro e ainda temos a mistura das duas que acontece quando se aprova o loteamento, mas na execução se modifica a implantação. Muitas vezes, essas irregularidades de ordem técnica não eram do conhecimento do loteador. O engenheiro contratado para supervisionar as obras, nem sempre um bom profissional, não fiscalizava efetivamente a implantação.

Dessa forma, o que precisamos é de um regramento legal para a regularização de loteamentos. Não pode o país ficar à mercê ou da interferência das corregedorias ou da omissão de outras corregedorias.

Nestes trinta anos do Irib muito se tentou e o Instituto continua lutando para o aperfeiçoamento das atividades do registrador. Mas o que é preocupante é a burocratização da regularização de loteamentos.

Quando eu assumi a direção desse setor, para muita gente a grande preocupação era o registro de imóveis, mas para mim não era porque eu conhecia os dezoito oficiais de registro de imóveis da capital. Fiz uma primeira reunião e obtive, de todos eles, a palavra empenhada de que colaborariam. Nós não pedíamos a certidão de propriedade; havia um grupo de estagiários que iam aos cartórios e levavam o número da transcrição ou da matrícula e recebíamos graciosamente os documentos do cartório. A presteza no atendimento das nossas

solicitações foi excepcional. Nosso estagiário ia segunda-feira, entregava o pedido; na quarta-feira levava outra gama de pedido e já trazia o atendimento da solicitação da segunda-feira. Examinava-se a propriedade, verificava-se a planta para saber se havia condições de registrar a regularização naquele cartório ou, então, o cartório tinha mudado de circunscrição, ou seja, o cartório perdeu uma parte do seu território que passou a uma nova serventia.

Enquanto cuidávamos do acompanhamento da fiscalização da execução das obras já estávamos requerendo diretamente ao registro de imóveis o registro da regularização do loteamento. A regularização jurídica do loteamento não interferia na execução das obras e vice-versa. A omissão, o atraso na execução das obras, não impedia a regularização registrária daquele loteamento.

Pelo artigo 13 da lei 6.766/79, os loteamentos na região metropolitana deveriam ter anuência prévia da autoridade metropolitana que, na época, era a Secretaria de Negócios Metropolitanos. Fui ao então secretário, como também fui à Cetesb. O secretário dos negócios metropolitanos e o presidente da Cetesb disseram que não tinham condições nem estrutura para examinar esses loteamentos. No meio da discussão, um dos assessores do secretário disse que era preciso ver as adaptações necessárias do loteamento às regras vigentes. Eu brinquei dizendo: "Então, eu não brinco mais".

Há um grande loteamento que hoje é um grande bairro de São Paulo, e já era há quarenta anos, o bairro de Ermelino Matarazzo, que foi implantado em 1924. Como eu poderia exigir do loteador ou dos herdeiros dele que adaptassem o loteamento às regras vigentes ao tempo da regularização? Em primeiro lugar, as ruas em São Paulo, pelo Código de Obras e pela legislação urbanística vigente, teriam que ter 14 metros de largura. Na época, encontramos dezenas de ruas que eram de 10 metros, existindo loteamentos implantados com pessoas morando de um lado e de outro da rua. A solução era regularizar; eu sempre sustentei que regularizar o loteamento é tomar algo errado não para consertar no sentido de adaptar o loteamento à legislação vigente, mas sim regularizar o loteamento em benefício do cidadão comum que comprou o lote e não conseguia registrar. E vamos atrás do loteador com ações de obrigação de fazer as obras e de indenização, quando ele loteou também a área verde e institucional do projeto. Se ele indenizasse a prefeitura, em sendo honestamente administrado, pegaria a verba da indenização e desapropriaria um pedaço criando uma área verde dentro do loteamento ou num ter-

reno vizinho para não violentar o meio ambiente. Só que aí eu volto ao início, vamos distinguir as competências. Não é competência do registrador tratar das questões urbanísticas, não é competência do urbanista cuidar das questões de atribuição da prefeitura na cobrança de obras. É preciso que se faça uma separação das atribuições e que elas sejam independentes para não ficar como costumamos ficar no processo judicial que, enquanto não for decidida a preliminar, não se pode mexer no mérito.

Retornando, fizemos essa regularização de 2.514 loteamentos sem nenhuma interferência do poder Judiciário. Nunca houve a intenção de desprestigiar o poder Judiciário, mesmo porque essa parte toda era cuidada por cinco ou seis juízes aposentados. A preocupação era não levar ao Judiciário aquilo que podia ser resolvido pelo oficial de registro de imóveis.

Desobstrução do Judiciário

Vou abrir um parêntese para transmitir aos presentes uma experiência desburocratizadora que adotei enquanto juiz de Direito. Eu vim para São Paulo convocado, onde apareceu um processo para se cancelar um usufruto em virtude da morte do usufrutuário. O Código Civil diz que se extingue o usufruto com a morte do usufrutuário. Chegou uma pilha de expediente, dei uma decisão de cinco linhas dizendo: "Tendo em vista a prova do óbito, folhas tais, nos termos do artigo tal do Código Civil, defiro o pedido. Oportunamente, expeça-se o mandado". A funcionária que dirigia o setor de família da Vara da Penha me tinha carregado no colo, era irmã de um juiz de Direito, e me procurou no final do expediente dizendo que estava preocupada porque tinha uma sentença pronta de trinta e poucas laudas. "Em todo o caso de cancelamento de usufruto juntamos a essa sentença, eu trouxe para você ver se quer." Eu disse a ela que ela não precisaria mais datilografar quarenta laudas de sentença. Como eu era auxiliar, disse a ela que iria falar com o titular para que todos os processos de cancelamento de usufruto viessem para mim. Assim, eu passei a resolver em cinco minutos.

Quando me vi titular da vara de registros públicos, dei uma sentença dizendo: "Não venham a juízo cancelar usufruto, requeiram diretamente ao Oficial de Registro, instruído da certidão de óbito". Essa maneira passou a ser adotada em meados de 1975. Na mesma ocasião tínhamos a questão do cancelamento de protesto. No ano de 1973 recebi cerca de 25 mil processos de cancelamento de protesto, porque eu exercia a corregedoria dos dez cartórios. Só que no processo não era apenas um protesto que se pedia para cancelar. Tive um caso de uma empresa que, num processo, pedia o cancelamento de

1.200 protestos de títulos quitados. A vara de registros públicos estava se tornando a vara de cancelamento de protesto. Contatei o corregedor-geral e disse a ele que eu mandaria esse tipo de serviço ser feito diretamente no cartório porque não tinha sentido entupir o Judiciário com isso. Esse corregedor deixou a corregedoria em 31 de dezembro. Logo em janeiro baixei um provimento, reuni os dez titulares de cartório de protesto e expliquei a eles que iria baixar um provimento segundo o qual eles fariam o cancelamento diretamente no cartório. Só que como não tem regimento prevendo o pagamento de custas e emolumentos para esse cancelamento, falei que tentaria uma forma de remuneração com o secretário da Justiça e eles teriam que proceder ao cancelamento de graça. Não tive uma voz discordante. A partir de então, o cancelamento de protesto passou a ser feito no cartório, até que depois virou lei.

Logo após, outra medida foi tomada, agora, com relação ao cancelamento das hipotecas peremptas, que são feitas, também diretamente no cartório, sem necessidade de intervenção judicial. O Judiciário está com uma sobrecarga violenta de ações e processos, de tal sorte que por que vamos avolumar mais o número de processos para os juízes decidirem? Não acho que se desprestigia o Judiciário dando-lhe uma oportunidade de respirar. Se o oficial de registro de imóveis tem, por força do artigo 18, da lei 6.766/79, a competência para examinar e registrar ou recusar o registro de um loteamento, por que não lhe dar a competência para examinar se estão satisfeitos ou não os requisitos para a regularização jurídica do loteamento? Acredito que, se hoje fizéssemos uma reformulação em vários tipos de procedimentos judiciais, desafogariamos o Judiciário.

A regularização jurídica é uma coisa e a regularização urbanística é outra, por isso acho que as competências devem ser divididas. Que se tente desburocratizar o máximo possível a regularização jurídica dos loteamentos, que se estabeleça uma regra para todo o país. Temos provimentos de corregedorias e até de juízes corregedores díspares no país inteiro e outros estados não têm sequer provimentos. As prefeituras omissas não tomam providências e o oficial, sabendo que na cidade existem 30 loteamentos sem registro, sem regularização, não pode fazer nada.

Na minha opinião, o primeiro passo para a regularização registrária do loteamento é que se faça medida provisória para tudo, que se exija uma medida que estabeleça regras e prazo para que a regularização urbanística seja também definida por medidas provisórias. Precisamos desse regramento para poder dar condições a quem tem um título de levá-lo a registro.



As prefeituras municipais e a regularização dos loteamentos

Gilberto Valente da Silva*

I. Introdução

Os loteamentos irregulares proliferam no Brasil, causando sérios transtornos para os compromissários compradores de terrenos formados a partir de projetos nessa situação.

Os reflexos são sensíveis também para os que tenham pagado à vista os lotes e para aqueles que tenham se tornado promitentes cessionários dos primitivos compromissos.

Por primeiro há que se conceituar o que seja loteamento urbano irregular e, nessa tarefa, iremos verificar que, basicamente, há dois tipos de irregularidades: a técnica e a jurídica.

O loteamento é tecnicamente irregular se: a) executado sem aprovação da prefeitura municipal; b) executado sem aprovação da prefeitura municipal, em desacordo com o projeto; e c) executado de acordo com o projeto aprovado, mas sem obediência ao cronograma de obras.

Do ponto de vista jurídico, o loteamento pode ser considerado irregular se: a) não tiver sido inscrito (antes de 1976) ou registrado (depois de 1976) no registro de imóveis e houver venda a prazo ou com oferta pública; e b) não tiver sido registrado, para qualquer tipo de venda, a partir da vigência da lei 6.766/79.

Mas, cumpre ressaltar que, sob esse aspecto, há uma enorme gama de variáveis em relação à falta de registro do loteamento, entre as quais se destacam:

a) O loteador é apenas compromissário comprador da gleba loteada. Até o advento da lei 6.766/79 se entendia que apenas o proprietário poderia lotear, em face do que dispunha o artigo primeiro do decreto-lei 58/37. Assim, embora tivesse aprovado o plano de loteamento e, muitas vezes, o tivesse executado regularmente, não poderia registrá-lo, salvo depois de obter o domínio da gleba.

b) Se o loteador for proprietário de uma gleba, há divergência, para maior, entre o que consta do registro e o plano aprovado. Enquanto não retificado o registro (artigo 860 do Código Civil e artigo 213 da Lei de Registros Públicos), não pode obter o registro do loteamento.

c) O loteador dispõe de título que, por qualquer forma, deve ser regularizado para ingressar no registro imobiliário (*v. g.*, cessão de direitos hereditários, etc., posse com os elementos do usucapião).

As prefeituras municipais não examinam a prova de propriedade da gleba e, quase sem exceção, dispõem de textos legais que as autorizam a aprovar os projetos sem exame dessa prova. Costumam mesmo exigir que dos projetos conste que a aprovação não implica o reconhecimento do direito de propriedade sobre a área loteada.

Por derradeiro, há os loteamentos executados criminosamente, por pessoas que não têm e nunca tiveram quaisquer direitos sobre a gleba loteada. São verdadeiros estelionatários, que prometem vender ou vendem imóveis dos quais nunca foram proprietários e sobre os quais nenhum direito real possuem.

Para esses últimos loteamentos não há a menor possibilidade de regularização.

II. Histórico

Até o advento da lei 6.766/79, as prefeituras municipais não dispunham de instrumental que lhes permitisse a regularização de loteamentos irregulares, salvo a movimentação de ação para compelir o loteador a efetuar o registro de acordo com o decreto-lei 58/37 ou a executar as obras.

Em outros casos, lançava mão, como é o caso da prefeitura de São Paulo, de penalidades fiscais, impondo multas ao loteador tão-só pela irregularidade ou fazendo acréscimo no imposto territorial.

Por qualquer forma, não é do nosso conhecimento a movimentação de ações que visassem compelir o loteador a registrar o loteamento ou a executar as obras. As providências, assim, se restringiam ao aspecto fiscal e não possibilitavam a regularização do loteamento, ao menos como se entende hoje, para permitir a satisfação dos interesses dos compromissários compradores, além do atendimento às exigências urbanísticas. Ao contrário, nos casos em que, por expressa vedação legal, o imposto territorial não possa ser lançado individualmente sobre cada lote, enquanto não regularizado o loteamento, a sobrecarga fiscal incidente sobre a gleba vem sendo sempre repassada aos compromissários compradores, sem qualquer efeito, portanto, em relação ao loteador.

Em 1975, instados pelo doutor Augusto Nascimento Franco, então procurador da prefeitura do município da capital, em procedimento instaurado a requerimento desta, proferimos decisão, em que abríamos as portas do registro imobiliário da capital para que a municipalidade pudesse, ao menos, ver resguardado o domínio público sobre as ruas, espaços livres, áreas institucionais dos loteamentos que tivessem sido aprovados, impedindo, por qualquer forma, que a gleba fosse

vendida por inteiro ou que, por qualquer artimanha, o loteador alienasse também aqueles espaços.

Com essa decisão, uma vez averbada a abertura de tais logradouros, tendo como apoio a orientação do decreto-lei 271/67, os compromissos de venda e compra passaram a ser registrados como se se tratasse de desmembramento.

Vale reproduzir o artigo primeiro, parágrafo segundo, e artigo quarto do referido decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, para melhor compreensão da solução então encontrada.

“Artigo 1º – O loteamento urbano rege-se por este Decreto-Lei.

Parágrafo 2º – Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificações na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

Artigo 4º – Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.”

Assim, uma vez registrado o compromisso, caracterizado o desmembramento, a parte jurídica do problema estava aparentemente solucionada. Em verdade, nesses casos a solução servia apenas quando o loteador fosse o proprietário da área loteada.

Ao menos obtinha o compromissário comprador o registro de seu compromisso, possibilitando-lhe, em conseqüência, postular a regularidade de seu terreno junto à municipalidade, obter aprovação para edificação e lançamento individualizado do imposto territorial, ou, ainda, a legalização da edificação eventualmente introduzida.

É evidente que a solução não era a melhor nem servia a todos os tipos de problemas, especialmente quanto às obras que o loteador deixara de executar, mas, em face das leis vigentes, era o máximo que se podia obter.

Certa feita, o ilustre representante do Ministério Público contestou a validade da decisão proferida em pedido idêntico da municipalidade. Apreciando o recurso, a E. Corregedoria-Geral da Justiça negou-lhe provimento, nos seguintes termos.

“Isto posto, o engano está exatamente em sustentar-se

que a transferência de domínio, nos logradouros tornados públicos, só se opera com a transcrição.

Se assim fosse, isto é, se a Administração Pública estivesse sujeita exclusivamente às regras do Direito Civil, poderia ter razão o ora recorrente, em insistir no chamamento do titular da transcrição. Possivelmente, nem se devesse falar em jurisdição contenciosa, por se vislumbrar nela verdadeira ação reivindicatória.

A rigor, a intervenção do Juiz Corregedor seria até dispensável. Se a Municipalidade instrua seu requerimento com certidão da existência do logradouro, e planta da qual constam a área por este ocupada, além de sua exata localização, ao Oficial do Registro Imobiliário não seria lícito negar a averbação. Permite-a o artigo 167, inciso II, nº 4, satisfeitos os requisitos do parágrafo único do artigo 246, ambos da Lei nº 6.015/73, na redação dada pela Lei nº 6.216/76.

Ocorre, por outro lado, que a Administração municipal adquire o domínio dos logradouros, não segundo as regras do Direito Civil, mas conforme as do Direito Administrativo.

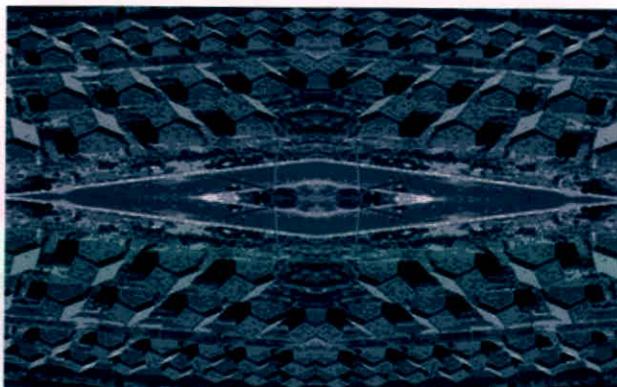
Com efeito, não será a averbação pleiteada pela Municipalidade que efetivará a transferência do domínio. Ela já se operou pela destinação das áreas do arruamento ao uso comum do povo, modo originário de aquisição de bens pelo Poder Público do Município.

É, aliás, o que resulta do sistema legal, e está reafirmado

na doutrina e na jurisprudência, como se vê na obra do eminente Prof. Hely Lopes Meirelles, ao observar – em lição completa, e elucidativa – que ‘não há, nem pode haver vias e logradouros públicos como propriedade particular. Toda área de circulação ou de recreação pública é bem de uso comum do povo e, portanto, bem do domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o reconhecimento de tal dominialidade’ (Cf. *Direito Municipal Brasileiro*, 3.ed. (refundida). Revista dos Tribunais, 1977, p.621/2).

Nada importa tratar-se de “loteamento irregular”.

Ao retalhar o imóvel, deixou o proprietário os espaços destinados à circulação e ao uso comum. E isso foi levado em conta na celebração dos contratos objetivando a alienação ou aquisição dos lotes. É fora de controvérsia – observa a



propósito Waldemar Ferreira – que, 'tendo sido o plano de loteamento, em seu conjunto e nos seus pormenores, parte predominante na formação da vontade dos compradores de lotes, não deve ser essa situação modificada de tal forma que, se outra fosse, ou eles não teriam feito a compra ou somente a teriam realizado mediante o pagamento de menor preço' (*O Loteamento e da Venda de Terrenos em Prestações*, v.1/116, Revista dos Tribunais, 1938).

Assim também, perante o poder público. Ao fazê-lo, loteando o imóvel e reservando espaços às vias e logradouros públicos, o proprietário sabia de antemão que tais áreas se destinavam ao domínio público. Isso equivaleu à sua oferta, para que esses espaços tivessem tal destinação. A aceitação, pela municipalidade, torna-se patente, pelo seu requerimento, ao propugnar pela regularização do *status quo*, mediante a averbação dos logradouros, de modo a que estes se tornem, incontestavelmente, bens de domínio público.

E, outrossim, nem precisam ser considerados aqui os motivos sociais, já ressaltados na decisão normativa do MM. Juiz da Primeira Vara de Registros Públicos e reconhecidos pelo próprio e ilustre recorrente.

Em vista do exposto, nego provimento ao recurso.

São Paulo, 12 de maio de 1980.

(a) Desembargador Adriano Marrey
Corregedor-geral da Justiça."

De outra feita, em consulta feita pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil à E. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado, a matéria voltou a ser ventilada, valendo conhecer os termos da indagação e da resposta.

"A mesma solução será aplicável aos arruamentos que vêm sendo regularizados pela Municipalidade, com a averbação da abertura das respectivas ruas?

Sim. Os arruamentos que vêm sendo regularizados pela municipalidade de São Paulo constituem situações irreversíveis, tanto que apenas se cuida de sua regularização. Não há como fazer incidir, retroativamente, quanto a eles, a lei nova" (*Diário Oficial da Justiça*, 18/2/1980).

"No que se refere aos desmembramentos de lotes que já venham sendo lançados individualmente pela Municipalidade, poderá o registro ser feito sem observância do disposto no art. 18 e seus parágrafos, da nova lei?

Sim, porque a Lei nº 6.766/79 não é retroativa. Se a Municipalidade, quando do advento da nova lei, já havia lançado tributo sobre parcela do imóvel é porque, implicitamente, havia reconhecido o desmembramento anterior" (Idem, *ibidem*).

Resumidamente, pois, colocamos a forma até então utilizada pela prefeitura municipal de São Paulo, com o apoio da Primeira Vara de Registros Públicos, que detém a Corregedoria-Permanente dos Cartórios de Registros de Imóveis da Capital para regularização dos loteamentos, forma essa que aparentemente se destinava ao resguardo dos direitos da municipalidade em relação às vias de circulação e espaços livres, mas permitia, como conseqüência, o registro dos compromissos e de escrituras de venda de lotes, uma vez que se tratava de desmembramento de terrenos, com frente para vias públicas existentes.

III. Atuação da prefeitura da capital de São Paulo na regularização dos loteamentos

Com a promulgação da lei 6.766/79, as prefeituras se viram munidas do instrumental legislativo necessário e adequado, que, havendo irregularidade nos loteamentos, elas assumissem a posição ativa de promover a regularização.

Os dispositivos legais que constituem esse equipamento são os artigos 38, incisos segundo e quinto, 40 e 41, da mencionada lei.

Evidentemente, haverá várias formas de utilização desses dispositivos, ao sabor das várias municipalidades e de acordo com as peculiaridades locais.

A idéia deste trabalho é trazer ao conhecimento dos senhores congressistas como vem a prefeitura municipal de São Paulo se utilizando desses meios e qual a forma encontrada para atingir seu objetivo.

E nesse mister é conveniente ressaltar o trabalho do oficial do cartório de registro de imóveis, a quem competem importantes atribuições que lhe foram entregues por força da nova lei regulamentadora do parcelamento do solo urbano.

Em conseqüência da não-exigência de comprovação do domínio da área loteada, quando da aprovação do projeto, o mais sério problema enfrentado pela prefeitura municipal tem sido, em primeiro lugar, a obtenção da prova de propriedade e, depois, o exame dessa prova em cotejo com a gleba loteada.

A precariedade dos elementos inseridos nos processos em que foi apreciado o pedido de aprovação do loteamento tem sido causa, também, dos obstáculos encontrados para a identificação do loteador e sua posterior localização.

Essa localização vem sendo tentada por todas as formas,

valendo-se dos elementos que existem nos processos, inclusive nas próprias plantas, e, muitas vezes, dos engenheiros que teriam sido os autores dos projetos.

Obtida a prova do domínio e feita a adequação do imóvel loteado dentro desse domínio, há elementos seguros e positivos para o depósito do pedido de averbação, já não mais com a simples finalidade de defender os direitos do poder público em relação às vias de circulação e espaços livres mas também para transmitir, ao oficial do cartório de registro de imóveis, todo o plano de loteamento, inclusive com a demarcação dos lotes, conforme a realidade encontrada.

Muitas vezes, há casos em que, além da ausência do registro do loteamento, o loteador executou o parcelamento do solo em desacordo com a planta aprovada, o que obriga que ela seja feita (ou refeita), para adequá-la à realidade.

Paralelamente, o setor técnico efetua vistoria no local, o que é feito por engenheiros e arquitetos, que, em impresso bastante simplificado, fornecem um laudo sobre a situação atual do loteamento, indicando as obras executadas e as que devem ser feitas pelo loteador omissis.

Essas obras são exigidas ou conforme o termo de compromisso por ele assinado ao tempo da aprovação do loteamento ou segundo a legislação vigente ao tempo dessa aprovação.

Apurada a necessidade de execução de obras, o loteador é intimado para tomar conhecimento de sua exigência.

Concede-se-lhe um prazo para que apresente a defesa, mediante a qual expõe as razões pelas quais não pretende assumir a responsabilidade dessa execução, ou cronograma físico para a efetivação das mesmas obras.

Apresentada a defesa, ou o cronograma, a peça é analisada. Se se trata apenas de alegações, o setor jurídico se detém no exame do que é invocado e decide se perdura ou não a obrigatoriedade da execução. O cronograma físico é examinado não só quanto ao prazo de execução, mas também quanto às obras que ele encerra.

Aceito o cronograma originariamente apresentado ou outro que venha a ser exibido, em complementação, o loteador firma compromisso e recebe autorização para a execução das obras.

No curso do prazo concedido para a realização das obras é feita a denominada vistoria de acompanhamento, elemento que permite apurar se o cronograma vem sendo cumprido e se as obras vêm sendo executadas de acordo com as técnicas adequadas.

Encerrado o prazo fixado, efetiva-se a vistoria de aceitação das obras e, quando elas se apresentam em ordem, é expedido auto de regularização, para entrega ao loteador e que tem efeitos administrativos importantes.

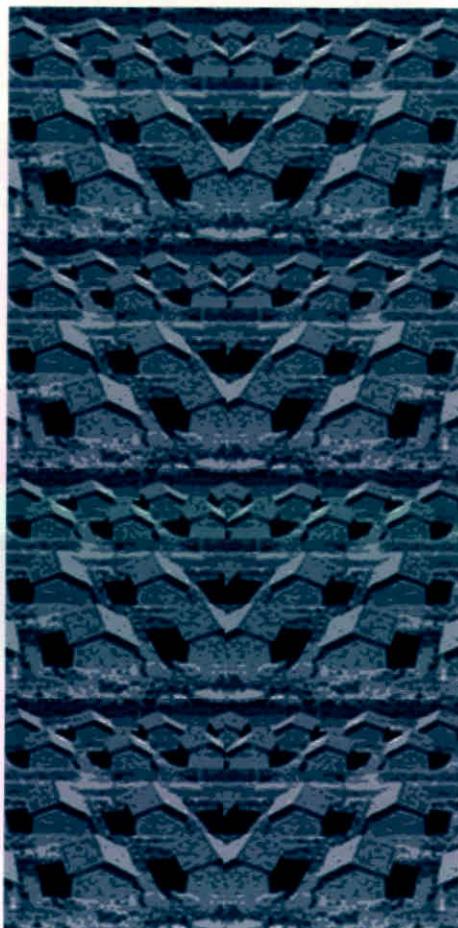
Na hipótese de recusa das obras, prossegue-se regularizando o loteamento apenas quanto à parte jurídica, remetendo o processo à procuradoria judicial para acionar o loteador e obter dele, via judicial, a execução das obras ou a quantia em dinheiro correspondente a elas.

Assim, fecha-se o conjunto, com a execução das obras de responsabilidade do loteador e com a prova de propriedade da gleba, inteiramente de acordo com a área loteada. Encaminhada ao cartório, resta examinar qual o ato de registro a ser praticado.

Prosseguindo na prática anterior, os cartórios têm apenas feito a averbação da abertura dos logradouros e da reserva dos espaços livres na matrícula do imóvel, passando, em seguida, a registrar os compromissos e escrituras de venda nas matrículas dos

lotes, que vão abrindo à medida que são apresentados tais títulos a registro.

Estabelece o artigo 41 da lei 6.766/79 que, "regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovado o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado".



Há, pois, que examinar o que se deve entender como regularização do loteamento pela municipalidade.

Deixado que foi para a municipalidade fazer a exigência da execução pelo loteador de obras, que no mínimo compreendam a abertura das vias de circulação, a demarcação dos lotes e a execução de galerias para escoamento de águas pluviais (art. 18, inc.V, lei 6.766/79). Cumpre saber se nessa regularização está ou não a municipalidade obrigada a depositar em cartório o pedido de registro do loteamento, com todos os documentos a que alude o artigo 18 citado, cumprindo-se todo o processo, inclusive com a publicação de editais.

A resposta, evidentemente, há de ser negativa, considerando o fim social objetivado e que essa regularização, pela prefeitura municipal, é forma anômala de fazer o loteamento ingressar no registro imobiliário.

Não se há que exigir, portanto, do poder público, que comprove a inexistência de ações contra o loteador ou a incoerência de protesto de títulos de sua responsabilidade, ou que faça o memorial descritivo, ou que demonstre não haver débitos fiscais que, onerando a gleba, possa prejudicar os compradores, nem que apresente o modelo do contrato-padrão.

A dispensa desse procedimento é consequência de um fato simples: o loteamento irregular já foi executado e os lotes compromissados, de tal forma que não se busca prevenir futuros prejuízos, mas reparar faltas antes cometidas.

Por consequência, basta que a prefeitura requeira, com fundamento no artigo 41 da lei 6.766/79, o registro do loteamento, e este, uma vez comprovada a propriedade do loteador sobre a gleba, matriculada esta, deverá ser registrado pelo cartório, sem a apresentação dos documentos referidos no artigo 18 da lei citada nem publicação dos editais.

O título, para fins dos artigos 167, inciso I, nº 19, e 221, inciso II, da Lei de Registros Públicos, é o requerimento da prefeitura municipal.

O cartório fará um único registro, consignando que é feito a requerimento da prefeitura municipal e com esteio no artigo 41 citado, abrindo, em seguida, ficha auxiliar para contro-

le dos registros dos compromissos e dos títulos de transmissão definitiva dos lotes, a exemplo do que faz quando o loteamento é registrado a pedido do loteador.

IV. Alguns problemas jurídicos surgidos com a titulação

De acordo com o artigo 516, parágrafo terceiro, da lei municipal paulistana 8.266, de 20 de junho de 1975, a prefeitura, por errônea interpretação do artigo 1.136, parágrafo único, do Código Civil, admitiu o parcelamento do solo de área que seja superior, até 5%, daquela constante do registro. Dizemos equivocadamente porque esse dispositivo da lei civil somente regula as relações entre este último e o poder público, em especial entre o particular e o registro imobiliário.

Dessa forma, se o loteador apresentou e viu aprovado plano de loteamento de gleba que contenha área superior à do título, estará ele obrigado, para obter o registro do loteamento, a providenciar a retificação do registro (Código Civil, art. 860, e Lei de Registros Públicos, art. 213), antes de requerer o registro do loteamento, no qual cabe ao oficial verificar se o plano está ajustado ao registro, devolvendo os documentos ao apresentante quando houver incoincidência entre o imóvel registrado e o que deu suporte à aprovação do plano.

Outra situação que freqüentemente tem sido enfrentada pela prefeitura municipal é aquela relativa a loteamento de gleba formada por dois imóveis distintos, de titulares diferentes, que somaram propriedade e recursos para único loteamento.

Do ponto de vista administrativo, não há impedimento a esse procedimento. Entretanto, o obstáculo se apresenta por ocasião de registro imobiliário, uma vez que, segundo o artigo 235 da Lei de Registros Públicos, a unificação de imóveis, com abertura de uma única matrícula, em que deva ser registrado o loteamento, teoricamente, pressupõe que os imóveis pertençam ao mesmo proprietário.

A solução prática encontrada para contornar o óbice, quando esse registro é postulado pelos loteadores, é que antes eles permutem partes ideais de seus imóveis, para, após o

“se o loteador apresentou e viu aprovado plano de loteamento de gleba que contenha área superior à do título, estará ele obrigado, para obter o registro do loteamento, a providenciar a retificação do registro...”

registro da permuta, postularem a unificação dos imóveis, com abertura de matrícula única.

Entretanto, quando a regularização é feita pela prefeitura municipal, não vislumbramos motivo para o cartório recusar a abertura de matrícula única para o registro do loteamento.

Há que dar interpretação a mais ampla possível, partindo-se da premissa segundo a qual, se duas pessoas, titulares de imóveis contíguos, os juntaram para o projeto de loteamento, conjugaram seus direitos e estabeleceram uma comunhão.

Não haverá, portanto, impedimento para que se abra uma única matrícula e se registre o loteamento, cuidando-se, apenas, de anotar quais os lotes de um e de outro para verificar e conferir os compromissos e escrituras, que só podem ser firmados por aquele que for o titular do domínio. Se eventualmente um lote for composto de parte da área de um e parte da área de outro proprietário, ambos deverão comparecer no compromisso ou na transmissão definitiva.

O que não parece válida é a recusa do registro do loteamento ou do registro dessa regularização, quando pleiteada pela municipalidade, sob a argumentação de que é impossível a abertura da matrícula com a unificação de imóveis, objeto de transcrições ou matrículas, porque de proprietários distintos.

Cuide-se que, com o registro do loteamento, o cartório disporá de elementos seguros para aferir a disponibilidade em poder do loteador, uma vez que irá eliminando os lotes compromissados ou transmitidos definitivamente, e esse controle não se dará apenas pela subtração das áreas compromissadas ou transmitidas, da área total originária.

V. A suspensão do pagamento das prestações ao loteador

Dispõe o artigo 38, da lei 6.766/79 que, verificado que o loteamento é irregular, ou quanto à execução das obras, ou quanto ao registro, podem, o compromissário comprador, o Ministério Público ou a prefeitura municipal, notificar o loteador para suprir a falta.

O loteador, em face da irregularidade do loteamento, poderá, portanto, ser notificado para sanar a falta: a) pela prefeitura municipal; b) pelo Ministério Público; e c) pelo adquirente do lote.

Essa notificação tanto pode ser feita pelo cartório de registro de imóveis como pelo cartório de registros de títulos e documentos (lei 6.766/79, art. 49), ou, ainda, pela via judicial.

Verifica-se que a lei não estabeleceu um prazo que a notificação deve conferir ao loteador para suprir a falta, de sorte que à intimação deve seguir a suspensão do pagamento das

prestações, incontinente e independentemente de qualquer outra providência.

Em face da possibilidade de o loteador ser notificado e ter regularmente cumprido suas obrigações, cabe-lhe requerer ao juízo ao qual competir a corregedoria do registro imobiliário, providências para a declaração administrativa da regularidade do loteamento e obter o levantamento das prestações que tenham sido depositadas pelos compradores, uma vez que, conforme o disposto no parágrafo terceiro, do artigo 38, da lei 6.766/79, esse levantamento sempre depende de autorização judicial.

Suspensão do pagamento pelo compromissário comprador, em consequência de notificação ao loteador, deve ele passar a depositá-las no cartório de registro de imóveis ao qual competir o registro do loteamento.

Na capital de São Paulo, considerando as enormes dificuldades que seriam enfrentadas pelos cartórios para essa prática, especialmente considerando o elevado número de loteamentos irregulares até então existentes (cerca de 4.500), o que exigiria a implantação, em cada serventia, de um verdadeiro departamento para atender os compradores, o controle dos depósitos, a elaboração de contas correntes e o atendimento, mensal, de milhares de depositantes, após entendimentos mantidos com o doutor Reynaldo Emygdio de Barros, digníssimo prefeito da capital, e com a Caixa Econômica de Estado de São Paulo, iniciamos estudos para a criação de um sistema prático que desse pronto atendimento aos compradores, sem descumprir a lei.

Tendo deixado a Primeira Vara de Registros Públicos, o ilustre magistrado Narciso Orlandi Neto cuidou de disciplinar a matéria, editando para tanto o provimento 9/80, que estabelece o procedimento a ser adotado em tais ocasiões.

Das inovações introduzidas, deve ser destacada a possibilidade de o compromissário comprador efetuar os depósitos em qualquer agência da Caixa Econômica de Estado de São Paulo, uma vez que lhe é entregue, pela prefeitura municipal, um carnê que possibilita esse pagamento, sem necessidade de, mensalmente, se dirigir ao cartório para esse fim.

Para os cartórios, a solução foi sobremodo feliz, porque os dispensou da execução da tarefa, totalmente estranha às suas atividades regulares, para as quais não estavam aparelhados e para cujo desempenho fatalmente teriam de investir altas somas, à vista dos vários controles contábeis que deveriam criar, com a contratação de pessoal, confecção de impressos, abertura de contas individuais em estabelecimentos oficiais, etc.

Para a prefeitura municipal, o procedimento também ofereceu vantagens, tendo em vista que a sua participação efetiva no "cadastramento" dos compradores lhe dá um panorama financeiro das quantias que deverão ser depositadas e do total a ser arrecadado, verificando se o *quantum* lhe permite a regularização do loteamento, especialmente quanto à execução das obras. Sabe-se, com antecedência, se podem ser feitos investimentos em tais obras sem onerar os cofres da prefeitura, sempre carente de recursos pela má distribuição de receita.

O provimento citado, portanto, se transformou em importante instrumento na regularização dos loteamentos, beneficiando os compradores, os cartórios e a prefeitura municipal, embora seja esta a única a despende funcionários para a emissão dos carnês.

Esse procedimento tem sido denominado consignação administrativa, não porque o compromissário comprador encontre obstáculo para efetuar o pagamento, mas porque, legalmente, está impedido de fazê-lo, e o loteador, impedido de receber após a notificação a que se refere o artigo 38 já citado.

Essa inovação introduzida pela lei 6.766/79 tem sido aplaudida por todos quantos têm escrito ou feito conferências a respeito da nova Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

De fato ela se coloca como um dos mais importantes instrumentos que o novo diploma pôs à disposição não só dos compromissários compradores, para ajudá-los a compelir o loteador a regularizar o loteamento senão também das prefeituras municipais.

Com efeito, tem-se sustentado que a sanção econômica consistente no bloqueio dos pagamentos é sempre mais sentida pelo loteador que a ameaça do procedimento penal. De fato, privado da "carteira", isto é, da soma dos valores das prestações, o loteador se vê, repentinamente, desfalcado do seu orçamento, que, se não corresponde à reposição do empreendimento, ao menos consubstancia o lucro da sua atividade.

Exatamente por esse motivo é que o legislador, sabiamente, condicionou o levantamento das prestações depositadas à decisão do juízo administrativo dos registros públicos, mediante procedimento de jurisdição voluntária em que a prefeitura municipal deve ser necessariamente citada.

Mais uma vez, portanto, o legislador deu realce à atuação das municipalidades na regularização dos loteamentos, pois é óbvio que, se o loteamento permanecer irregular, elas não concordarão com esse levantamento.

Cuide-se, ainda, que o artigo 38, parágrafo quinto, da lei 6.766/79, citada expressamente, dispõe que, se notificado, o loteador não regularizar o loteamento no prazo contratual ou se essa regularização se fizer pela prefeitura municipal, "não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas".

Há, portanto, que se verificar a diversidade de situações: num primeiro passo, as prestações depositadas em cartório, em consequência da notificação a que se refere o artigo 38, parágrafo primeiro, podem ser levantadas pelo loteador que regularizou o loteamento (art.38, §3º); num segundo momento, se o loteamento foi regularizado pela prefeitura municipal, o loteador perde o direito ao montante depositado.

Se a prefeitura municipal, para a regularização, despendeu quantia inferior à depositada ou se nada despendeu, entendemos que não pode o loteador perder, em favor da municipalidade, aquele montante, pois para ela esse recebimento configuraria enriquecimento sem

causa. Omitiu-se o legislador, deixando de disciplinar a hipótese. Se, entretanto, se entender que essa perda representa uma penalidade civil imposta pela irregularidade do empreendimento, restaria ainda uma lacuna consistente em não se ter estabelecido o destino da quantia.

A redação desse parágrafo quinto não é das melhores, porque se refere à falta de atendimento da notificação até o vencimento do prazo contratual. Ora, sabemos que os vários lotes são compromissados em tempos diversos, razão pela qual será difícil estabelecer qual dos contratos deve ser tomado por base para a fixação do termo final. Seria o primeiro contrato celebrado? Ou o último? Deve considerar-se o primeiro contrato registrado?

Veja-se que ainda uma vez o loteador omitiu ponto essencial, que, sem dúvida, implicará sérias divergências por ocasião da atuação do dispositivo legal ao caso concreto.

Se a intenção foi ter como base o prazo fixado no contra-

"Mais uma vez,
portanto,
o legislador deu
realce à atuação
das municipalidades
na regularização dos
loteamentos..."

to-padrão, não se pode perder de vista que, não tendo sido registrado o loteamento, nem sempre será fácil obter-se o contrato modelo, assim como não será descartável a hipótese de ter o loteador celebrado contratos com diferentes prazos de cumprimento.

Por qualquer forma, em futura modificação de texto, cumprirá satisfazer, de forma clara e precisa, o que se pretendeu.

O dispositivo seguinte trata da regularização do loteamento pela prefeitura municipal, uma vez desatendida a notificação pelo loteador. Cuidamos, apenas, que essa regularização não é um simples poder-dever que se transforme em norma de conduta tão-somente para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e se cinja, como aparentemente deflui do texto, aos aspectos técnicos do loteamento, pois a parte final do artigo se refere, também, à defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, o que, necessariamente, à prefeitura implica providenciar o registro do loteamento, sem o que os compradores não terão condições de ingressar com seus compromissos, cessões, promessas de cessões ou transmissões definitivas no registro imobiliário.

Este o ponto fundamental que, ao final, trataremos com um pouco mais de atenção.

O parágrafo primeiro, do artigo 40, estabelece que, uma vez regularizado o loteamento, tal como o loteador, a prefeitura municipal deverá obter em juízo o levantamento das quantias depositadas e seus acréscimos, para se ressarcir das despesas feitas, da forma mais ampla possível, pois abrange a execução das obras, o registro do loteamento bem como as desapropriações que se tenham feito necessárias.

A propósito, o ideal seria que, nos orçamentos dos municípios, fosse destinada, previamente, verba para esse fim, tendo em vista que sem essa situação, sabido que as comunas não dispõem de recursos para a execução de obras que importem em vultosas despesas, a possibilidade de fazer atuar

esse dispositivo para execução das obras se torna remota.

Se o total das prestações depositadas não for bastante para satisfazer as despesas com a regularização do parcelamento, a prefeitura municipal, pelas vias judiciais adequadas, cuidará de obter do loteador a complementação até o integral ressarcimento. É o que estabelece o parágrafo segundo, que dispõe que a ação em questão poderá atingir todos aqueles que, tendo se beneficiado com o empreendimento, façam parte do mesmo grupo econômico ou financeiro em conjunto com o loteador.

Não descartou, contudo, a lei, a possibilidade de, esgotadas todas as vias para a prefeitura se ressarcir das despesas, venha a exigir dos compradores as quantias que tenham sido necessárias à regularização do loteamento, com obras e registros.

Se, à primeira vista, parece injusto esse dispositivo, não se verá a situação por esse prisma se atentarmos para que os compradores são os beneficiários diretos das obras e da normalidade jurídica do parcelamento.

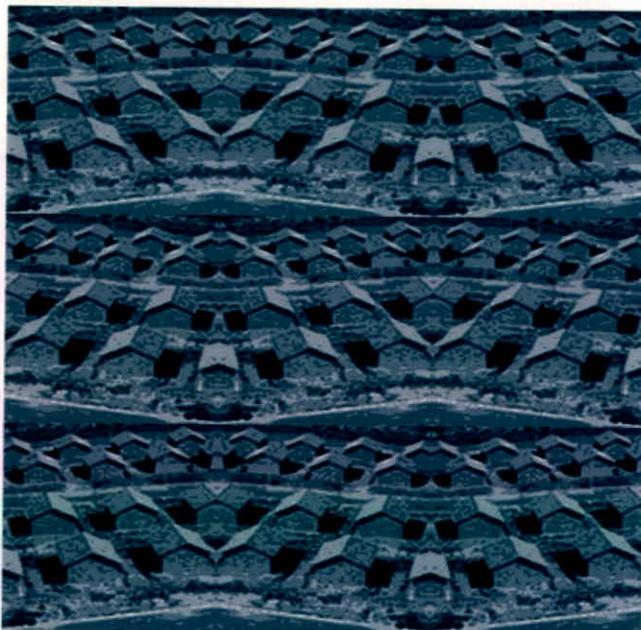
Mas o que se deve ter em mira é que apenas depois de acionados o loteador e, eventual-

mente, aqueles que, na forma do artigo 47 da lei citada lhe sejam solidários, é que o poder público municipal poderá se dirigir contra os compradores.

Por derradeiro, o artigo 41 da já mencionada Lei do Loteamento consagra dispositivo de grande alcance social e vem esteada em largo conhecimento da realidade da vida. Com efeito, se o loteador deixou de executar o loteamento conforme o plano ou não o registrou, se forem tomadas medidas coercitivas, especialmente aquela estabelecida no artigo 38, da mesma lei, não se disporá ele a outorgar a escritura definitiva, em cumprimento ao compromisso.

Uma vez obtido o registro do compromisso, o compromissário comprador teria que movimentar a ação de adjudicação compulsória ou, se ele não foi registrado, requerer a ação a que aludem os artigos 639 e seguintes do Código de Processo Civil.

Ora, mais uma vez se imporiam ônus ao compromissário com-



prador, que já fora prejudicado pela irregularidade do loteamento.

Dessa forma, o dispositivo, repita-se, tem profunda repercussão, uma vez que permite ao comprador, uma vez recolhido o imposto de transmissão *inter vivos*, transmutar o seu compromisso em instrumento capaz de, registrado, lhe conferir o domínio do lote.

A propósito, cumpre destacar, ainda, que loteadores inescrupulosos têm exigido de compromissários compradores o pagamento de elevadas quantias para concordarem em assinar a escritura de venda e compra ou simplesmente para fornecer "minuta" dessa escritura.

Tendo presente esses episódios, a Supervisão especial da regularização de loteamentos e arruamentos dirigiu consulta e pedido ao Meritíssimo juiz de direito da Primeira Vara de Registros Públicos, solicitando que aquela vara normatize, mediante decisão ou provimento, a situação, orientando os compromissários compradores e os próprios cartórios de registro de imóveis, como proceder para integral cumprimento desse artigo.

A decisão a propósito não deve tardar, e a prefeitura de São Paulo está certa de que, com o elevado espírito público que caracteriza a orientação daquele juízo, sempre disposto a atender às situações de alto interesse social, a matéria será apreciada com o mais profundo senso de Justiça.

Verificam, pois, os senhores, que houve profunda modificação na sistemática dos loteamentos, armando o legislador as prefeituras municipais para interferir e atuar no campo da regularização dos loteamentos.

O instrumental legislativo posto à disposição de municipalidades atendeu aos justos reclamos da população, sempre carente de recursos, e, de regra, essa população, mais humilde, menos instruída é que sempre foi a grande vítima dos maus loteadores.

Para nós, o ponto central do posicionamento das prefeituras municipais está em que elas devem se conscientizar da importância de assumirem uma atitude positiva e firme, serena e segura na regularização dos loteamentos.

Para tanto, devidamente armadas com o amparo legal acima examinado, podem e devem exigir dos loteadores a execução das obras a que estão obrigados, podem e devem atuar no resguardo de seus padrões de desenvolvimento urbano.

Mas, em especial, entendemos que as prefeituras municipais estão legitimadas a registrar os loteamentos, sem obediência ao formalismo e ao processo do artigo 18, da referida lei 6.766/79.

A lei, portanto, criou dois tipos de loteamentos, do ponto de vista registrário, a saber, o voluntário, feito a requerimento do proprietário ou do compromissário comprador, e o *ex officio*, na feliz expressão do ilustre sub-procurador da Justiça de São Paulo, Álvaro Pinto de Arruda, um estudioso dos problemas registrários e profundo conhecedor da matéria.

O loteamento é registrado *ex officio*, quando a prefeitura municipal se vale dos dispositivos da lei 6.766/79 para obter sua regularização e, além dos aspectos técnicos que ela envolve, sem dúvida ela compreende também o aspecto jurídico.

Do ponto de vista registrário, pouco importam as questões técnicas, as obras e sua execução, de sorte que aos oficiais do registro imobiliário cabe, como realçamos inicialmente, o papel de relevo na consecução dos objetivos da lei.

A aceitação, portanto, dessa proposição, isto é, da possibilidade e legitimidade para que as prefeituras municipais, sem o procedimento do artigo 18, da lei

6.766/79, requeiram o registro de loteamento, esteadas no artigo 40 da mencionada lei, é a conclusão deste trabalho, que submetemos à consideração dos que o examinam.

“O instrumental legislativo posto à disposição de municipalidades atendeu aos justos reclamos da população, sempre carente de recursos, e, de regra, essa população, mais humilde, menos instruída é que sempre foi a grande vítima dos maus loteadores.”

***O doutor Gilberto Valente da Silva é juiz de Direito aposentado e advogado em São Paulo. Foi juiz da Vara de Registros Públicos de São Paulo e é figura reconhecida nacional e internacionalmente como grande doutrinador do registro imobiliário.**

Tema 2

Regularização urbanística – estudo de casos

Presidente da mesa: Mariana Moreira, advogada da Fundação Prefeito Faria Lima, Cepam.

Debatedores: Betânia de Moraes Alfonsin, advogada e assessora jurídica da Secretaria de Planejamento de Porto Alegre, RS, e professora da Faculdade de Direito Luterana do Brasil; Márcia Hallage Varella Guimarães representante da Secretaria da Habitação do Município de São Paulo.



A regularização fundiária como parte da política urbana

Betânia de Moraes Alfonsin*1

Examinando a história da política urbana e da política habitacional desenvolvidas pela cidade de Porto Alegre ao longo do século XX e, principalmente, identificando distintos ciclos de estratégias adotadas pelo poder público para lidar com os territórios ocupados por moradias das famílias de baixa renda na cidade, percebe-se que a política de regularização fundiária desenvolveu-se em um período ainda bastante recente e que não tem ainda 15 anos de implementação. É o que se pode ver no quadro-resumo (p.45) organizado por Betânia Alfonsin².

Embora, atualmente, Porto Alegre seja uma das cidades com a legislação urbanística mais avançada do Brasil,³ e em termos de política habitacional, sem dúvida alguma, esteja servida por um repertório bastante amplo de instrumentos, adotados principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica do Município, de 1990, a cidade atua sobre o passivo legado por 100 anos de sucessivas estratégias de política habitacional distintas, mas com um traço em comum: a segregação socioespacial da população de baixa renda.

Nesse sentido, é imprescindível compreender que as políticas de regularização fundiária, objeto de análise neste artigo, são políticas de longa maturação e há que ser cuidadoso no processo de avaliação das mesmas, já que contabilizam apenas 12 anos de implantação no município de Porto Alegre.

O segundo plano diretor de desenvolvimento urbano-am-

biental, aprovado pela Câmara de vereadores em meados de 1999, é a culminância de um amplo processo de avaliação da legislação urbanística do município conduzida pela municipalidade de forma bastante democrática, com uma participação popular satisfatória para uma peça legal essencialmente técnica. Além da qualidade que marca seu processo de elaboração, o plano diretor atual se caracteriza por consolidar em seu corpo inúmeros instrumentos importantes de política habitacional já incorporados pela legislação urbanística do município, de forma esparsa, durante toda a década de 1990.

A história desse plano diretor, no entanto, se inicia com a promulgação da Constituição federal em 1988 e com as experiências de regularização fundiária conduzidas pelo município durante a década de 1990, visando garantir a segurança da posse de milhares de famílias em Porto Alegre.

Essa nova abordagem da política habitacional representou uma importante ruptura com décadas de estratégias públicas que jogavam no sentido da segregação socioespacial da população de baixa renda; de fortalecimento do direito de propriedade e fragilização dos direitos de posse. Em uma cidade de 1,3 milhão habitantes, a população residente estimada nas 469 vilas e núcleos irregulares que ocupam áreas públicas e privadas para fins de moradia era de 251.883,⁴ 20% da população total do município, dado que aponta a regularização fundiária como uma política importante, principalmente quando se considera que a irregularidade atingia 300 mil pessoas e representava 24% da população em 1990.

Porto Alegre foi uma das cidades brasileiras que melhor aproveitou o gancho da Constituição federal de 1988 para inovar em termos de política urbana e habitacional. Para tanto, dois acontecimentos foram fundamentais. Em 1989, Porto Alegre elege uma frente popular encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores com um *slogan* de campanha baseado na "coragem de mudar" e decidida a enfrentar os problemas da população de baixa renda.

O novo governo adotou uma política de "inversão de prioridades" que tinha a questão da segurança da posse como um compromisso fundamental. Além disso, a Câmara de vereadores promulgou, em 1990, a Lei Orgânica do Município,⁵ incluindo um capítulo intitulado "Da Política e Reforma Urbanas", cujo conteúdo foi detalhadamente debatido por alguns vereadores comprometidos com as bandeiras da reforma urbana e por um fórum de mais de 100 instituições que acompanhou ativa e propositivamente o processo constituinte municipal.

O artigo 207 da Lei Orgânica foi contundente dispondo que o município deveria assegurar:

“I- A urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência, quando poderão ser transferidos, mediante prévia consulta às populações atingidas, para área próxima, em local onde o acesso a equipamentos e serviços não sofra prejuízo, no reassentamento, em relação à área ocupada originalmente.”

Esse inciso foi fundamental para uma radical mudança de perspectiva na condução da política habitacional do município; ele, de fato, legitimou que o município enfrentasse a questão das favelas e assentamentos autoproduzidos, reconhecendo não apenas o direito de moradia da população neles residente, mas igualmente o “direito à cidade” dessa mesma população, já que a previsão era de “regularização e titulação das áreas faveladas sem remoção dos moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde (...)”.

Programa de regularização fundiária de Porto Alegre

A regularização fundiária preconizada pela Lei Orgânica viria a se tornar a principal política habitacional do município na década de 1990. A fim de melhor compreender o seu significado, talvez seja o caso de resgatar adequada definição desse tipo de política pública, estabelecida em um trabalho anterior de pesquisa sobre regularização fundiária,⁶ e que é semelhante à concepção do trabalho desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre.

“Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.”

Posturas e/ou estratégias

Absoluta invisibilidade/*invisibilização* da moradia de baixa renda

Expulsão Aliança sanitarismo/política fiscal

A ambigüidade: *provisão privada* de lotes e moradias na *não-cidade*

A *transição*: da provisão privada à pública

Direito à moradia: 40 anos de (des)provisão pública de lotes e moradias pelo governo federal

Reconhecimento do *direito à cidade* à cidadania e à diferença: *regularização fundiária*

Período

Período Imperial Período Imperial e Republicano até 1914

1915 a 1928

Década de 30

Década de 40

1950 a 1988

1989 a 2001

A regularização fundiária é importante no caminho da garantia efetiva do direito à cidade, já que nas últimas décadas se observa uma complexificação da segregação socioespacial,⁷ em um fenômeno no qual os pobres passaram a ocupar também os interstícios da cidade formal e das regiões de alta renda, tendo em vista a busca de oportunidades de emprego e rendimentos, evidentemente mais abundantes nessas regiões da cidade.

A possibilidade de regularizar as ocupações localizadas no tecido intra-urbano da cidade – às vezes existentes há décadas – é uma garantia à população pobre de que ela também terá direito ao centro e aos bens oferecidos por este mesmo centro.

Ainda em 1990, a prefeitura de Porto Alegre estruturou um programa de regularização fundiária, primeiramente locado junto à Secretaria de Planejamento municipal e posteriormente transferido para o Demhab.

Esse programa interdisciplinar se constituiu visando atender as demandas por regularização apresentadas pela população à prefeitura, por meio dos fóruns do orçamento participativo,⁸ e teve sua base jurídica na legislação aprovada a partir da Lei Orgânica, que incorporou à “ordem urbanística” da cidade instrumentos imprescindíveis ao êxito de uma intervenção pública tendente à regularização fundiária: apoio à usucapião constitucional para fins de moradia nas áreas privadas; concessão do direito real de uso para áreas públicas; e áreas especiais de interesse social.

O programa de regularização fundiária de Porto Alegre, no entanto, notabilizou-se pela utilização do instrumento da concessão de direito real de uso, incluída na Lei Orgânica do

município como um direito das famílias ocupantes de áreas municipais ocupadas para fins de moradia até 31 de janeiro de 1989 – data aproximada da promulgação da própria Lei Orgânica.

A Vila Planetário, por exemplo, foi uma das primeiras áreas de intervenção do programa de regularização fundiária. Localizada na área central da cidade, essa favela não possuía qualquer infra-estrutura, mas tinha direito à concessão do direito real de uso.

Mediante o processo do orçamento participativo, em 1990 a comunidade conquistou os recursos para a regularização jurídica acompanhada de urbanização, que foi iniciada.

Um vereador, ex-prefeito de Porto Alegre na época da ditadura militar, entrou com uma ação para paralisar as obras com a tese de que “pobre não pode morar no centro” e que a PMPA deveria vender o terreno e com o dinheiro levar aquela comunidade para a periferia.

Depois de um mês de paralisação da obra, a PMPA caçou a liminar obtida e deu continuidade ao projeto. Em um ano a obra estava concluída e 90 famílias assinaram contrato administrativo de concessão do direito real de uso.

Essa intervenção na Vila Planetário tornou-se um paradigma no município. Muitas outras áreas, especialmente na área central, foram também regularizadas e totalmente urbanizadas em um

processo de afirmação do direito à moradia, do direito à cidade e do direito à centralidade para as famílias pobres que já tinham estabelecido moradia na região, em muitos casos, havia décadas.

A política de regularização fundiária assumida, portanto, rompia com os ciclos anteriores em que a estratégia da política habitacional era marcada pela expulsão dos pobres da área central,⁹ tal como demonstramos acima, no quadro.

Como todas as cidades brasileiras, Porto Alegre encontrou dificuldades para o registro das intervenções com concessão de direito real de uso nos cartórios de registro de imóveis, bem como com a ausência da lei federal de desenvolvimento urbano para intervir em áreas privadas.

Por isso, os resultados quantitativos do programa de regularização fundiária não são significativos. A qualidade do processo, no entanto, deve ser ressaltada. Especialmente a forma de indicação das áreas, por meio do orçamento participativo,

e o envolvimento constante de lideranças comunitárias, qualifica a gestão dessa experiência de forma muito significativa.

Trilhando caminhos para superar os obstáculos

Os obstáculos – jurídicos, técnicos, registrários – enfrentados pelo programa de regularização fundiária de Porto Alegre fizeram com que, embora houvesse muita vontade política, a prefeitura só obtivesse resultados medíocres na implementação do programa.

Em 1996, depois de seis anos atuando com regularização fundiária, 65 assentamentos tinham sido indicados pelo orçamento participativo (e assumidos) para serem regularizados. No entanto, de 20,5 mil lotes em processo de regularização, apenas 605 tinham sido regularizados...

Nesse cenário, algumas constatações mostraram-se evidentes: era preciso melhorar a performance da regularização fundiária e, mais do que isso, não adiantava atuar apenas na ponta da regularização: era preciso frear a produção da irregularidade!

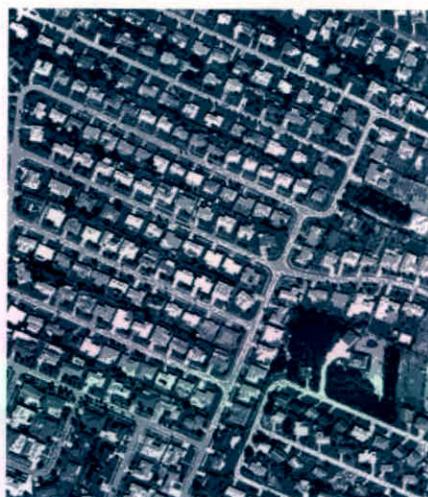
No meio da década de 1990, Porto Alegre decide pela alteração do plano diretor do município, buscando alterar o marco regulatório da cidade, enquanto lutava, no plano federal, pela aprovação do Estatuto da Cidade. Além da aposta na mudança da lei, fica clara a

necessidade de qualificar a gestão da política urbana, adotando outras estratégias de produção da cidade.

Isso implicou uma mudança de postura também em relação aos agentes promotores de empreendimentos e parcelamentos irregulares, como os vilanizados “loteadores clandestinos”.

Embora não se subestimem os efeitos perversos da implantação irregular de loteamentos, tanto para a cidade como para os adquirentes dos lotes em especial, o que se passou a questionar foi a eterna “corrida” atrás do loteador clandestino/irregular enquanto estratégia/forma de lidar/prevenir a proliferação do problema.

Percebeu-se que o loteador irregular, assim como o próprio favelado, é também um construtor da cidade. Há cidades em que um terço de seu território é construído de forma irregular. É preciso lidar com o problema de tal forma que não se considere que a população moradora dessa parte da cidade é vítima da ilegalidade. Será que criminalizar o loteador irregular é o melhor



caminho para solucionar o problema da irregularidade? Não seria essa uma postura dualizante e ingênua?

Porto Alegre resolveu mudar a forma de lidar com essa situação. Dedicou um capítulo de seu novo plano diretor à produção da cidade. Na explicitação dessa estratégia dizia o projeto de lei:

“Art. 21 – A Estratégia de Produção da Cidade tem como objetivo a capacitação do Município para a promoção de seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e de instrumentos de gerenciamento do solo urbano que envolvem a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo.

Parágrafo único – A Estratégia de Produção da Cidade se efetivará através:(...)

c) da implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e capacite o município para a produção pública de Habitação de Interesse Social.”

O instrumento indicado pelo plano diretor para “integrar e regular as forças econômicas informais de acesso à terra” foi o urbanizador social. A regulação do instrumento ficou em aberto, havendo duas breves menções no texto do plano diretor:

“Art. 76 (...)

§2º – Na produção e implantação de parcelamento do solo ou edificações destinados a suprir a demanda habitacional prioritária, ou ainda na regularização de parcelamentos do solo enquadrados como tal,

será admitido o Urbanizador Social, que será o responsável pelo empreendimento, nos mesmos termos do loteador, com as responsabilidades previamente definidas em projeto específico.(...)

4. Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no Município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Município.”

O plano diretor foi promulgado, mas o município não teve capacidade para modificar a estrutura administrativa, os fluxos das rotinas e procedimentos administrativos. Embora a cidade tenha uma legislação invejável, o resultado foi um processo de gestão ainda distante dos desafios colocados pelas estratégias do novo plano e proliferam loteamentos clandestinos, enquanto a municipalidade se demora na aprovação de novos projetos (regulares) de parcelamento do solo.

É assim que se decide pela regulamentação do instrumento do urbanizador social, a fim de buscar frear a produção irregular da cidade. Bastante interessante em sua concepção, a idéia desse instrumento – urbanizador social – é a de adotar uma nova estratégia para lidar com o problema da produção irregular e clandestina de lotes no município. A essência da proposta é, simplificando a legislação, flexibilizar padrões e agilizar a tramitação dos projetos, possibilitar àqueles loteadores que hoje produzem seus loteamentos de forma clandestina e/ou irregular que possam produzir seus empreendimentos legalmente.

Em contrapartida a esses benefícios oferecidos pela municipalidade, o urbanizador social ofereceria lotes a preços compatíveis com a produção de habitação de interesse social ou doaria parte dos lotes ao governo. Alternativamente, ainda, o urbanizador poderá construir equipamentos urbanos, comunitários ou de geração de renda como contrapartida. Há ainda a possibilidade de dispensar a contrapartida do loteador nos casos em que o empreendedor e município acordem um preço final de lote que inclua um “desconto” pelos benefícios dados pelo poder público ao loteador.

Nessa última possibilidade, o município logra um aumento da oferta de lotes regulares para baixa renda no município pela via do mercado imobiliário.

Trata-se, portanto, de uma parceria mediante a qual o urbanizador social cumpriria com uma função pública, de forma subsidiária. Para atingir este objetivo, um grande processo de “concertação” do instrumento foi

conduzido pela prefeitura, que construiu diálogos com o Sinduscon, com pequenos loteadores, com cooperativas habitacionais e com a Câmara de vereadores – além de toda a negociação interna ao governo.

Apesar de todas as dificuldades – tanto as compartilhadas por todos os municípios brasileiros, como as representadas pelos constrangimentos legais e financeiros, as produzidas localmente, como uma imensa demanda assumida via orçamento participativo –, o município de Porto Alegre tem uma experiência muito rica com o programa de regularização fundiária. Nesse momento fica claro que, ao longo da década de 1990, pelo menos duas lições foram aprendidas.

1) A política de regularização fundiária não tem impacto sobre a produção irregular da cidade se descolada da política

“A política de regularização fundiária não tem impacto sobre a produção irregular da cidade se descolada da política urbana...”

urbana: é tempo de sair do gueto e associar as políticas de regularização fundiária a políticas urbanas mais compreensivas.

2) É preciso um bom processo de governança urbana – democrático, transparente, amplo e pluralista –, para coroar de êxito as intervenções de regularização fundiária.

Aproveitando-se dessas “oportunidades” conjunturais e valendo-se das desagradáveis lições da implementação da política de regularização fundiária “descolada” de uma gestão urbana mais bem articulada, Porto Alegre está reformulando a “fórmula” da política urbana e tornando-a mais inclusiva. Finalmente a regularização fundiária sai do gueto e, ao mesmo tempo, a política urbana da *main stream*, finalmente, se ocupa da irregularidade.

Sinteticamente, poder-se-ia dizer que a nova fórmula da política urbano-habitacional consiste no seguinte: regularização fundiária + freio da produção da irregularidade + qualificação da gestão.

Na prática, a “fórmula” aposta na regularização fundiária renovada mediante a possibilidade, aberta pelo Estatuto da Cidade, de operação coletiva dos processos. Além disso, de modo distinto do momento anterior, a regularização fundiária não está mais sozinha, já que se busca a implementação do urbanizador social, que visa à oferta de lotes para baixa renda e a inclusão do (ex)produtor clandestino de lotes na produção regular e fiscalizada pelo poder público.

O terceiro e mais importante apoio do tripé é a ideia de boa governança urbana, que agrega à gestão da política a revisão de fluxos e procedimentos administrativos e o incremento das parcerias público/privado.

Há quem desanime julgando que tudo isso vai levar muito tempo. Prefiro resgatar a escala temporal da História do Brasil e ter em mente que levamos 500 anos para construir uma ordem urbana excludente. Para “resistir e avançar”,¹⁰ vamos levar sim algum tempo. Preiro acreditar no melhor cenário: terá valido a pena testemunhar e protagonizar a mudança se, mais adiante, a cidade – como novo sujeito político – puder contrapor à ordem neoliberal, fragmentada e segregadora da globalização, a ideia de que um modelo de cidade mais justa, democrática e sustentável é possível e, mais do que isso, é necessário.

***A doutora Betânia de Moraes Alfonsin é advogada e assessora jurídica da Secretaria de Planejamento de Porto Alegre, RS, professora da área de Direito público na Faculdade de Direito Luterana do Brasil, ULBRA, e mestra em planejamento urbano e regional – (Propur – UFRGS).**

Notas

¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*, Dissertação de Mestrado, Propur, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

² Diversas pesquisas suportam esta afirmação. Ver CARDOSO, Adauto Lúcio & RIBEIRO, Luiz César. *A municipalização das políticas habitacionais – Uma avaliação da experiência recente (1993–1996)*, abril de 1999; ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia – Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*, 1997; RIBEIRO, Luiz Cesar (Coord.) *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa da reforma urbana no Brasil*, Relatório de pesquisa, 1994.

³ Dados de 2001, UPE, Unidade de pesquisa do Demhab, Departamento Municipal de Habitação.

⁴ Porto Alegre, RS. *Lei orgânica do Município de Porto Alegre*, de 21 de setembro de 1990, Corag, 1990.

⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia – Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*. Fase/ Ippur, 1997, p. 24.

⁶ Para aprofundar a questão, ver especialmente: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Adicionando complexidades ao problema da segregação sócio-espacial. In RIGATTI, Décio (Org.) *Anais do VII Encontro Nacional da Anpur* (CD-Rom), Propur/URFRGS, Porto Alegre, 1999.

⁷ O orçamento participativo é um instrumento de democratização da gestão do orçamento público municipal de Porto Alegre, criado pela administração popular e implantado em suas três gestões (1989–1992; 1993–1996 e 1997–2000). Funciona incorporando a participação popular – por regiões da cidade e por temáticas – na discussão da peça orçamentária, em especial dos investimentos a serem realizados pelo município. Implantado desde 1989 não foi regulamentado legalmente.

⁸ No município de Porto Alegre, um bairro inteiro, a Restinga, foi construído ao longo da década de 1970, a 40 quilômetros do centro da cidade, com famílias para lá levadas depois de processos de despejo de áreas centrais do município aproveitadas, após a expulsão, para a realização de grandes obras viárias financiadas pelo sistema financeiro de habitação.

⁹ GENRO, Tarso. *Diretrizes políticas – consolidação para orientar uma formulação estratégica*. Porto Alegre, 2001 (mimeo.)

¹⁰ Essa experiência é contada em detalhe por FAVRETO, Rogério e FUHRO, Vaneila Muller. Núcleo de Regularização de Loteamentos: a experiência de Porto Alegre, in FERNANDES, Edésio & ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Belo Horizonte, Del Rey, 2003, p.78 seg.

¹⁰ 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.

Art. 6º. Registrado ou averbado o parcelamento (loteamento, desdobramento, fracionamento ou desdobre) 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.

Perguntas da platéia respondidas pela doutora Betânia Alfonsin

Seminário de Regularização Fundiária.

Tema 2. Regularização urbanística – estudo de casos.

Palestra: A regularização fundiária como parte da política urbana.

Vantagens da regularização

Diminuído o risco de expulsão em função da democratização do país, do espírito da legislação recente – Constituição Federal, Estatuto da Cidade, etc. –, quais as vantagens que teria o morador da cidade irregular com a regularização? O que levaria esse morador a apoiá-la? Atualmente, vê-se a proliferação de assentamentos precários – construção de novas unidades em favelas e loteamentos – com agravamento das condições urbanas e habitacionais, mas os moradores parecem querer distância dos serviços de regularização. (Laura Machado de Mello Bueno)

Doutora Betânia Alfonsin – A regularização fundiária aumenta a segurança da posse e a qualidade de vida da população. Ainda que a percepção de segurança da posse se ligue a uma série de fatores, a titulação do lote, com o registro em cartório de registro de imóveis, ainda é percebida como a fonte de segurança da posse. Além disso, a passagem do mercado clandestino para o mercado formal valoriza os imóveis. Embora essa valorização implique um risco para a sustentabilidade da intervenção, ainda é percebida como vantajosa pelos moradores de assentamentos irregulares.

Registro – concessão do direito real de uso

As concessões outorgadas em Porto Alegre foram registradas nos cartórios de registro de imóveis? Foram registradas individualmente ou coletivamente? Se foram registradas, foram a requerimento de quem? Do concessionário? Ou da municipalidade? (Maria Ângela, arquiteta)

Doutora Betânia Alfonsin – Em Porto Alegre, a municipalidade levou a registro todas as intervenções com concessão do direito real de uso, mas não logrou êxito nessas tentativas. Todas as concessões de direito real de uso estão sendo discutidas na Vara dos Registros Públicos, já que em todos os casos foi suscitada a dúvida. Nas concessões realizadas até o ano de 2002, o contrato foi individual e o requerimento ao cartório de registro de imóveis foi feito pela municipalidade.

Concessão do direito real de uso e áreas de risco

Em Porto Alegre, a prefeitura utilizou a concessão de direito real de uso para retirar moradores das áreas públicas de lazer, recreio e praças? Quando a Prefeitura teve de retirar os moradores de áreas de risco, como foi feita a indenização? (Jorge M. de Carvalho, secretário da Câmara municipal de Hortolândia, SP)

Doutora Betânia Alfonsin – Sim, Porto Alegre já procedeu a contratos de concessão do direito real de uso após a desafetação das áreas. O plano diretor do município prevê um mecanismo de compensação, com a seguinte redação: “Art. 77. As áreas caracterizadas como bens de uso comum do povo atingidas por AEIS I e II somente serão objeto de processo de

desafetação se: I- o índice de área verde por habitante, na respectiva Região de Gestão do Planejamento, for e mantiver-se, após a desafetação, igual ou acima dos parâmetros desejados, conforme laudo técnico elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pela Secretaria do Planejamento Municipal; II- a população da respectiva região for consultada e aprovar a medida. § 1º. Se as condições locais não permitirem o cumprimento do disposto no inciso I, a desafetação somente poderá ocorrer após a desapropriação, ou imissão na posse, de gleba de igual área, situada na mesma região, com a mesma finalidade e destinação. § 2º. Excluem-se do disposto neste artigo as áreas que nesta data integram o Programa de Regularização Fundiária.” Além disso, o município tem um programa de áreas de risco. As comunidades moradoras de áreas de risco estão sendo reassentadas em locais com condições de habitabilidade e de acordo com um plano de reassentamento que trabalha com indicações do Orçamento Participativo (por regiões) e com critérios técnicos que indicam as situações mais urgentes.

Áreas de preservação ambiental

Porto Alegre tem áreas de preservação ambiental ocupadas? Qual o tratamento que vem sendo dado pelo município a essas áreas? (Liliane Garcia Ferreira, promotora de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo, Cubatão, SP)

Doutora Betânia Alfonsin – Como em todos os municípios brasileiros, há, em Porto Alegre, áreas de preservação ocupadas. O município somente acata para fins de regularização fundiária os assentamentos que já têm um longo tempo de posse, onde as famílias já são titulares de direitos de usucapião, por

exemplo, e quando já não há mais bens ambientais a tutelar, ou seja, o gravame de preservação ambiental só existe no papel, pois a área já está totalmente urbanizada.

Ocupações em APPs e áreas *non aedificandi*

Como tem sido contornada a questão ambiental e suas restrições nas áreas ocupadas em APPs mais frequentes em faixas de preservações de córregos? Se possível, fale também sobre ocupações em faixas de domínio e non aedificandi de ferrovias e rodovias e linhas de transmissão, etc. (Rafael Lelo)

Doutora Betânia Alfonsin – O município observa a legislação do Código Florestal e não admite a regularização nas áreas *non aedificandi*. O dispositivo, no entanto, causa uma série de transtornos e consagra irregularidades, não somente em Porto Alegre, mas em todo o país. Há um debate em curso no Conama, Conselho Nacional de Meio Ambiente, para a aprovação de uma regularização que flexibiliza a regulação das APPs para fins de regularização fundiária. O município aguarda essa resolução para proceder à regularização dessas áreas.

Provimento More legal

Tendo em vista a necessidade de reformulação das normas da corregedoria para o registro das concessões, favor comentar o provimento More legal do Rio Grande do Sul. (Mariana)

Doutora Betânia Alfonsin – No estado do Rio Grande do Sul, o município de Porto Alegre conseguiu uma aproximação da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para discutir o registro dos loteamentos aprovados, no âmbito administrativo, com a utilização do instrumento urbanístico das

áreas especiais de interesse social, Aeis. Como se sabe, nesses casos são aplicados padrões diferenciados de urbanização bem como um regime urbanístico especial é estabelecido em atenção ao projeto de regularização. Diante da resistência de alguns registradores em fazer o registro dos loteamentos, sob o argumento da excepcionalidade acarretada pelo regime da Aeis, a prefeitura buscou interlocução com a corregedoria e teve bons resultados. No depoimento do procurador-geral daquele município, ele diz: "Para que a municipalidade, através de seus técnicos (arquitetos, urbanistas, sociólogos e procuradores) pudessem trabalhar de acordo com a legislação local, em particular com os polêmicos padrões diferenciados das Aeis, e sem que esta afrontasse a competência da União, foi necessário uma atuação junto ao Poder Judiciário, por parte da Procuradoria-Geral do Município, que num esforço coletivo resultou no Provimento nº 39/95 da Corregedoria-Geral de Justiça, o denominado projeto "More Legal", de autoria do desembargador Décio Antônio Erpen [www.irib.org.br/salas/boletimel795a.asp]. Tal atuação se deu, também, para flexibilizar sua aplicação, inclusive no setor cartorário. (...) Sensibilizada com a contribuição urbanística do instituto das Aeis e pautada por uma política de aproximação do Poder Judiciário às necessidades sociais, é que foi instituído o Provimento do projeto "More Legal", com vários dispositivos orientadores de sua edição e importantes para a devida compreensão do novo ordenamento, mormente porque prevê que o registro de loteamento, desmembramento ou fracionamento obedecerá este provimento".

A grande contribuição do provimento é que ele diminui significativamente

te as exigências documentais para aceitação do registro do parcelamento do solo, valorizando a opinião da municipalidade e levando em conta o gravame de Aeis. Além disso, a aceitação da flexibilização de padrões é determinada expressamente pelos artigos quinto e sexto [nota 11, p.48] do provimento More Legal.

O exemplo trazido do Rio Grande do Sul mostra que o diálogo com o poder Judiciário é um caminho seguro para a atenuação das dificuldades encontradas pelo poder público para o registro das regularizações fundiárias que apoiou. Parece importante observar que o mérito da iniciativa da municipalidade de Porto Alegre está exatamente em não se conformar com a mera negativa dos serviços registrares em providenciar a finalização da regularização procedendo ao registro. A ação concreta de buscar interlocução com o ator que opunha o obstáculo frutificou e permitiu a resolução de muitos casos que se encontravam sem solução.

Retificação prévia dos títulos

Como a corregedoria vem entendendo no Rio Grande do Sul a necessidade de retificação prévia dos títulos de domínio para posterior registro de loteamentos? Há algum órgão de licenciamento estadual de loteamentos? (Rosane Tierno Cohab/SP)

Doutora Betânia Alfonsin – A corregedoria emitiu um provimento, o More Legal, que introduz algum grau de flexibilidade nos termos daquela normativa, inclusive no que diz com o título de propriedade (ver artigo terceiro do provimento 17/99). Esse provimento pode ser consultado pela Internet, no endereço http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homepage2.nsf/pages/curb_prov17

Não há órgão estadual licenciador do projeto de parcelamento do solo.

Concessão de uso e destinação do lote

A concessão de uso na Aeis prevê ou limita a destinação do lote? A concessão de uso, no caso, não conflita com o direito pleno à propriedade previsto na Constituição Federal? (Cleusa, Fundação Itesp)

Doutora Betânia Alfonsin – A concessão do direito real de uso limita-se à utilização para fins de moradia, podendo admitir-se uso misto. A concessão não conflita com o direito à propriedade, pelo contrário, garante à propriedade pública uma função social (conforme artigo quinto, XXIII, da Constituição Federal) e garante aos moradores o direito social à moradia, previsto no *caput* do artigo sexto da Constituição Federal.

Regularização registrária

Como proceder à regularização registrária de um loteamento aprovado, registrado, com todos os lotes vendidos, mas que ao longo do tempo foi sendo implantado em desconformidade com o projeto aprovado – ruas foram implantadas sobre lotes e vice-versa, o número de lotes demarcados (e com construção) não coincide com o indicado na planta e no registro, etc.?

Como corrigir os títulos dos adquirentes de lotes que foram contemplados na implantação e dos que, apesar de possuírem título, não conseguem localizar seus imóveis?

Doutora Betânia Alfonsin – Uma primeira sugestão é a utilização do instrumento das áreas especiais de interesse social para permitir trabalhar com a situação realmente existente. Além disso, em Porto Alegre temos hoje o pro-

vimento More Legal (Provimento 17/99: [www.irib.org.br/salas/boletimel795a.asp]), que procura trabalhar com as situações consolidadas. Esse provimento flexibiliza o registro dos loteamentos aprovados, no âmbito administrativo municipal, com a utilização do instrumento urbanístico das áreas especiais de interesse social. Como se sabe, nesses casos, são aplicados padrões diferenciados de urbanização, bem como um regime urbanístico especial é estabelecido em atenção ao projeto de regulari-

“ A grande contribuição do provimento 17/99 é que ele diminui significativamente as exigências documentais para aceitação do registro do parcelamento do solo, valorizando a opinião da municipalidade e levando em conta o gravame de Aeis. ”

zação. Diante da resistência de alguns registradores em fazer o registro dos loteamentos, sob o argumento da excepcionalidade acarretada pelo regime da Aeis, a prefeitura buscou interlocução com a corregedoria e teve bons resultados.

A grande contribuição do provimento 17/99 é que ele diminui significativamente as exigências documentais

para aceitação do registro do parcelamento do solo, valorizando a opinião da municipalidade e levando em conta o gravame de Aeis. Além disso, a aceitação da flexibilização de padrões é determinada expressamente pelos artigos quinto e sexto [11] do provimento More Legal.

Regularização – assentamentos auto-produzidos

O plano diretor de Porto Alegre, com certeza, prevê a ocupação de forma ordenada do solo urbano e, para isso, requer exigências regulamentares no intuito de privilegiar a melhoria da qualidade de vida. Como o governo de Porto Alegre concilia as questões básicas exigidas pela lei 6.766/79, em seu artigo 18, no que tange à regularização. (Walker Cardoso Prado, Paraguaçu, MG)

Doutora Betânia Alfonsin – Se bem entendi a pergunta, o município mantém um núcleo de regularização de loteamentos junto à procuradoria-geral do município, paralelo ao programa de regularização fundiária (que se destina prioritariamente à regularização de assentamentos auto-produzidos).

Direito de superfície

Vossa Senhoria citou vários instrumentos jurídicos utilizados na política de regularização fundiária do Rio Grande do Sul. Gostaria de saber se foi utilizado o direito de superfície como instrumento de regularização fundiária. (Cleomar Moura, registrador)

Doutora Betânia Alfonsin – Não, o direito de superfície nunca foi utilizado, até o presente momento, nos processos de regularização fundiária. Está sendo proposta a inclusão do direito de superfície no plano diretor para fins de permitir a transferência da moradia nos casos em que o mu-

nício faz a concessão do direito real de uso do terreno, mas a moradia foi auto-construída.

Concessão individual

Como a senhora entende a somatória da posse (tempo da posse) do requerente para a concessão de uso especial para fins de moradia, no caso da concessão individual, uma vez que a medida provisória 2.220/01 apenas menciona a possibilidade da soma da posse do antecessor no caso da concessão coletiva? Como entende a situação do locatário morador de áreas objeto de concessão de uso especial para fins de moradia? (Maria Ângela)

Doutora Betânia Alfonsin – Penso que se aplica a soma da posse e que, para todos os instrumentos de regularização fundiária incluídos no Estatuto da Cidade, devemos aplicar uma hermenêutica de legitimação dos novos direitos. Quanto à locação em áreas públicas, penso que a prática da grilagem deve ser combatida e a concessão deve ser dada ao morador locatário.

Palestra no site do Irib

Gostaria de receber por e-mail o trabalho exposto no dia de hoje, para crescer no acervo técnico da prefeitura de Diadema. (Nailson Elias da Silva)

Doutora Betânia Alfonsin – O trabalho está disponibilizado para o Irib. Solicita-se expressamente o respeito ao direito autoral: www.irib.org.br/salas/boletimel775b.asp

Assentamentos espontâneos

Como está sendo feita a regularização urbanística em outros assentamentos espontâneos? Existem experiências que tratam dos problemas dos espaços públicos (vias, etc) e privados (lotes, mo-

radias) sem a reconstrução do assentamento, como aconteceu em Vila Planetário, mas mantendo a maior parte do ambiente já construído? (Regina Bienenstein)

Doutora Betânia Alfonsin – Sempre trabalhamos com o instrumento das áreas especiais de interes-



se social, Aeis, para proceder à regularização urbanística. Há muitos casos em que a regularização foi feita sem reconstrução do assentamento, com mera urbanização e qualificação do assentamento do ponto de vista espacial e urbanístico.

Papel do urbanizador social

Explique o papel do urbanizador social. Seria um incorporador, sem visar ao lucro ou ele teria algumas vantagens em outros lotes a serem urbanizados?

Doutora Betânia Alfonsin – Bastante interessante, em sua concepção, a idéia desse instrumento, urbanizador social. É a de adotar uma nova estratégia para lidar com o problema da produção irregular e clandestina de lotes no município. A essência da proposta é de que, simplificando a legislação, flexibilizando padrões e agilizando a tramitação dos projetos, aqueles loteadores que hoje produzem seus loteamentos de forma clandestina e/ou irregular possam passar a produzir seus empreendimentos legalmente. Em contrapartida, por esses benefícios oferecidos pela municipalidade, o urbanizador social ofereceria lotes a preços compatíveis com a produção de habitação de interesse social ou doaria parte dos lotes ao governo. Alternativamente, ainda, o urbanizador poderá construir equipamentos urbanos, comunitários ou de geração de renda como contrapartida. Há ainda a possibilidade de dispensar a contrapartida do loteador nos casos em que o empreendedor e o município acordem um preço final de lote que inclua um desconto pelos benefícios dados pelo poder público ao loteador. Nessa última possibilidade, o município logra um aumento da oferta de lotes regulares para baixa renda no município pela via do mercado imobiliário.

Trata-se, portanto, de uma parceria segundo a qual o urbanizador social cumpre com uma função pública, de forma subsidiária. Para atingir esse objetivo, um grande processo de concertação do instrumento foi conduzido pela prefeitura, que construiu diálogos com o Sinduscon, com pequenos loteadores, com cooperativas habitacionais e com a Câmara de vereadores – além de toda a negociação interna ao governo.



Programa de regularização fundiária da Sehab

Márcia Hallage Varella Guimarães*

Experiências de regularização em São Paulo

A atuação da Sehab está pautada por dois aspectos: de um lado, o estímulo a um investimento público e privado na produção de unidades habitacionais e, de outro, a recuperação das áreas já habitadas, inserindo-as definitivamente na cidade legal.

Além disso, visa à ampliação dos canais de participação popular, como o orçamento participativo, o programa Bairro legal, que atende as áreas de maior exclusão social, como Cidade Tiradentes, Vila Brasilândia e Jardim Ângela, e o programa Lote legal, que conta com um espaço de intervenção da população.

Resolo

O município de São Paulo possui atualmente cerca de 3.020 loteamentos irregulares, o que representa 17% de seu território.

O Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo tem sua atuação focada na regularização de um maior número de lotes, visando a beneficiar o maior número de famílias possível. No momento possui três grandes programas de regularização, Lote legal, Lote legal II e Bem legal, todos voltados para a principal diretriz do departamento, a regularização fundiária.

O Lote legal, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, encontra-se em fase final de regularização técnica, cujo foco, no momento, está voltado para a regularização fundiária, em especial para a busca da anuência estadual junto ao Grapohab. A meta do programa é regularizar 38.500 lotes até 2004, beneficiando mais de 50 mil famílias. A maior dificuldade é justamente no tocante ao título de propriedade, muitas vezes não-pertencente ao respon-

sável pelo parcelamento. Problemas fundiários são comuns nos parcelamentos irregulares, ensejando a impossibilidade de alcance da regularização registrária por parte da municipalidade. Também é comum a divergência entre a situação fática do empreendimento e o título, o que por vezes prescinde de retificação do título, a fim de adequá-lo à realidade.

Para superar esses e outros obstáculos no caminho da regularização plena dos loteamentos, o Resolo atua concomitantemente nas áreas urbanística e jurídica, promovendo uma análise integrada dos processos de regularização de loteamentos, a fim de agilizar a adoção das providências de competência do departamento.

É nessa linha que estão sendo analisados os loteamentos incluídos nos dois outros programas de regularização do Resolo, o Lote legal II, que aguarda financiamento externo, eis que abrange loteamentos com necessidade de grandes obras com alto custo, e o Bem legal, que engloba loteamentos com pendência de pequenas obras ou com pequenas outras pendências de ordem fundiária.

Outra medida adotada pela Sehab, que visa a atender as necessidades do Resolo, no sentido de possibilitar o alcance da regularização registrária, foi a celebração de convênio entre a municipalidade e a OAB/SP, para prestação de assistência jurídica àqueles sem condição de arcar com os custos de

um processo judicial, assegurando-lhes o exercício do direito social à moradia, garantido pelo artigo sexto da CF, com a redação alterada pela EC 26.

O principal intuito, em face de um extenso número de adquirentes sem possibilidade de adquirir a propriedade do lote por ausência de cadeia dominial, foi promover a solução da situação fundiária desses loteamentos, com o pedido de usucapião especial urbano, previsto no Estatuto da Cidade, lei

10.257/01. A idéia é possibilitar a aquisição da propriedade individualizada de cada adquirente mediante a usucapião e obter a regularização plena do loteamento mediante o depósito da planta AU junto ao cartório de registro de imóveis, averbando-se as áreas públicas bem como o sistema viário.

Como fator propiciador da regularização dos loteamentos já consolidados, vale a pena ressaltar o advento da lei muni-



principal 13.428/02, que dispõe sobre a regularização de loteamentos implantados até abril de 2000. A lei trouxe como principais novidades:

- a possibilidade de regularizar, por parte do poder público, áreas com problemas fundiários;
- a possibilidade de os moradores, mediante associação legalmente constituída, realizarem projeto e execução de obras de regularização do loteamento;
- a redução das áreas públicas a serem destinadas para 25% e bem ainda a possibilidade de essas áreas indicadas ficarem de fora dos limites do parcelamento;
- a possibilidade de afetação de áreas originariamente destinadas a lotes como áreas verdes ou institucionais, na hipótese de regularização *ex officio* e sem indicação de percentual mínimo de áreas públicas; e
- a criação do grupo especial de fiscalização e contenção dos loteamentos irregulares, o Gefic, a ser coordenado pela SMSP, cuja atribuição é conter a implantação ou expansão dos loteamentos irregulares.

Atualmente, encontra-se em fase de elaboração o decreto regulamentador da lei, o que ensejará a análise dos processos em curso no Resolo, à luz da nova lei, e a regularização de um grande número de loteamentos, cerca de 400, desde que atendidas as exigências por parte do loteador, ou desde que a municipalidade, mediante sua atuação, possa suprir tais exigências promovendo a regularização *ex officio* do loteamento.

Superintendência da habitação popular

– concessão de uso especial

A Sehab, por intermédio de Habi, vem vivenciando uma grande experiência na área de regularização fundiária, aplicando um dos institutos recentemente introduzidos no nosso sistema legal – a concessão de uso especial para fins de moradia prevista na MP 2.220/01.

O município conta com grande número de áreas públicas ocupadas por favelas, dentre as quais foram selecionadas 160 para intervenção. Iniciada a intervenção em algumas dessas favelas, foi editada a lei municipal 13.514/03, que desafetou

essas áreas públicas e autorizou o poder Executivo a outorgar a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

Importante ressaltar que o programa implementado por Habi prevê uma intervenção física, com a urbanização dessas áreas, uma intervenção jurídica no plano fundiário destas mesmas áreas e, por fim, prevê a concessão dos títulos aos seus ocupantes.

Dessa forma, o município vem trabalhando com a intervenção urbanística nos locais aliada ao cadastramento das famílias e à análise individualizada de cada moradia, a fim de verificar se aquele ocupante preenche os requisitos da MP 2.220/01 e se ele está apto a receber a concessão de uso especial, isto é, ser ocupante de terreno urbano com até 250

m² há mais de cinco anos, contados até 30/6/2001, e não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Paralelamente, o município realizou o levantamento planialtimétrico das áreas, a fim de viabilizar a confecção de planta e a descrição da área, para possibilitar a abertura de matrícula de todas essas áreas, de maneira individualizada, na hipótese de que tal prática se afigure possível.

A partir desse trabalho, a MSP já ingressou com diversos pedidos

de abertura de matrícula junto à Primeira Vara de Registros Públicos, o que, em último plano, visa à abertura de matrícula individualizada para cada lote e o registro das concessões de uso especial e de direito real de uso junto ao CRI, aperfeiçoando assim a concessão de uso especial como direito oponível a terceiros.

Ainda em um terceiro plano, a MSP elaborou decreto regulamentador, a fim de traçar procedimento para a concessão de uso especial e de concessão de direito real de uso para fins de moradia.

Nesse sentido, a MSP pretende viabilizar o alcance da regularização das moradias localizadas nas 160 áreas destacadas pela lei 13.514/03.

Em soma, são esses os principais exemplos de programas de regularização atualmente em andamento junto à Secretaria da Habitação.

“A Sehab vem vivenciando uma grande experiência na área de regularização fundiária, aplicando a concessão de uso especial para fins de moradia prevista na MP 2.220/01”.

Tema 3

Financiamento da regularização fundiária – origem dos recursos e financiamento

Presidente da mesa: Paulo Teixeira, secretário da Habitação do município de São Paulo.

Debatedores: Carlos Eduardo Duarte Fleury, superintendente da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip; Cláudia Brandão de Serpa, representante da Caixa Econômica Federal; Maurício Rosa, representante do Banco Nossa Caixa S.A.



“Há vontade política de transferir as pessoas para a legalidade, mas sem recursos para fazê-lo não sairemos do lugar.”

Paulo Teixeira, secretário da Habitação/SP

Este evento é oportuno porque o tema da regularização fundiária volta à pauta de preocupações dos governos brasileiros em função da sanção do Estatuto da Cidade pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Ontem foi discutida longamente a questão dos custos do trabalho de regularização urbanística, um trabalho importante de abertura de vias, de transferência de pessoas que ocupam áreas destinadas a equipamentos públicos, áreas de uso comum do povo, implantação de saneamento básico, de serviço de drenagem, de iluminação, de pavimentação, enfim, esse é um trabalho de correção cujo custo é altíssimo.

Não bastassem os custos para a regularização urbanística, o trabalho de regularização fundiária também tem custos que não aparecem, que muitas vezes não são computados no esforço de se fazer a regularização fundiária. Não há um planejamento orçamentário adequado, por isso, a regularização fundiária pára no meio do caminho.

Quais são esses custos? É preciso uma boa equipe técnica, recursos para contratação de serviços de levantamento planoaltimétrico e elaboração de mapas para a proposição da ação; é preciso advogados, recursos para a perícia, porque o juiz e os cartórios têm de ter certeza de que a documentação enviada corresponde ao mundo fático bem como aos títulos apresentados.

Evidentemente poder-se-ia trabalhar um campo de acordo

com o juiz da vara de registros públicos. É o que já está sendo feito em São Paulo, para que as exigências sejam menores, para que o município possa qualificar seu trabalho perante a vara de registros públicos no que diz respeito à documentação. Porém, mesmo para isso é preciso recursos. Temos muitos gastos, gastos esses que, no Brasil, têm tido previsão orçamentária, fontes permanentes de recursos para essas finalidades.

Sem recursos o Estatuto da Cidade não vai acontecer

O Estatuto da Cidade foi sancionado, mas não vai acontecer, não vai ser praticado se não conseguirmos equacionar o problema dos recursos.

Conseguimos, inicialmente, um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, para investimentos de regularização fundiária em São Paulo. Mediante um programa chamado Lote legal, fizemos obras de regularização urbanística em 75 loteamentos clandestinos, processando a regularização fundiária, e onde pretendemos atender 40 mil famílias. Esse trabalho também está sendo conduzido nas favelas de São Paulo.

Com esse financiamento do Banco Interamericano, planejamos uma série de ações para as finalidades propostas. É uma primeira fonte de recursos para a regularização fundiária. Uma segunda fonte vem do próprio orçamento do programa da prefeitura de São Paulo destinado a promover a regularização. Em terceiro lugar, estamos fazendo um convênio com a Ordem de Advogados do Brasil, OAB, que vai oferecer serviço de advocacia gratuita às famílias que necessitam fazer a regularização, seja a regularização de loteamentos clandestinos, seja a proposição de ações de usucapião. Ao mesmo tempo, estamos fazendo um convênio com o Crea-SP, para fornecimento de assistência técnica na preparação desses processos.

Mediante um convênio com a Vara de Registros Públicos de São Paulo, vamos viabilizar recursos para a perícia bem como estamos encaminhando recursos para a área registral.

O convênio com a OAB deverá fornecer assistência jurídica gratuita; com o Crea, assistência técnica; e com a Vara de Registros Públicos, perícia. Estamos discutindo com os cartórios a possibilidade de se pagar o registro da concessão especial para fins de moradia.

Mediante um seminário patrocinado pelo BID, com a participação dos juizes da Vara de Registros Públicos de São Paulo, da Corregedoria-geral da Justiça, do Ministério Público, do Irib, de vários oficiais de registro de imóveis e do Grapohab, buscamos traçar esse caminho. Buscamos uma integração com

a prefeitura cuja competência abrange um recorte considerável, trouxemos o secretário de Negócios Jurídicos, da Habitação, da Resolo, da Cohab, enfim, representantes de todos os departamentos. Fizemos um concerto de como proceder e, agora, estamos chegando aos resultados. Por exemplo, para propor as ações, estamos conversando com juizes, peritos e oficiais de cartório, para evitarmos ficar dando voltas, caso a ação proposta não seja adequada.

Concluindo, existe um primeiro aspecto. Para a regularização fundiária, é fundamental e imprescindível o financiamento e recursos orçamentários federais.

Um segundo aspecto é construir um programa de regularização fundiária na Caixa Econômica Federal. A Caixa trabalha com recursos onerosos, mas altamente subsidiados. Seria fundamental que a Caixa construísse um programa que permitisse resolver conflitos fundiários, passando pela compra da terra, registro em cartório, preparação de quadros, advocacia, uma vez que nessa área a engenharia é muito especializada.

Se não suprimos essas dificuldades, vamos ter uma lei e uma realidade muito avançadas sem nenhum avanço concreto. Basta considerarmos os resultados nas ações de usucapião. Temos mais dúvidas do que certezas. Mesmo os que têm grandes certezas, não têm resultados práticos, as ações não prosperam. Portanto, creio que o governo federal e a Caixa Econômica, como nossa parceira, poderiam desenhar programas dessa natureza.

É muito importante que desenhemos programas. Não tem sido esse o pedido do presidente Lula aos bancos? Que amadureçam e promovam esses produtos, um produto popular ao alcance das comunidades, mediante o qual elas possam buscar empréstimo nos bancos. É muito importante a mobilização dessas comunidades.

Recentemente, uma comunidade me pediu para resolver um problema fundiário deles. Eu lhe disse que resolveria, mas que não tinha dinheiro para a perícia, para o levantamento planoaltimétrico. Ela contratou os serviços com recursos próprios. Quer dizer, desse jeito os bancos estão perdendo dinheiro. É claro que não se trata de transações de alta lucratividade como as dos títulos do governo, mas poder-se-ia mobilizar uma poupança nacional junto às comunidades para a regularização fundiária. Precisamos apresentar resultados para a sociedade brasileira. Há vontade política de transferir as pessoas para a legalidade. Mas, se não tivermos recursos para fazê-lo, o que significa acabar com o formalismo, com as exigências descabidas, não conseguiremos sair do lugar.



“Nossa preocupação é com as dificuldades dos que não têm habitação, o grande objetivo é alcançar o desenvolvimento.”

Maurício Rosa, da Nossa Caixa

Com a mudança da administração, após a reeleição do governador Geraldo Alckmin, a Nossa Caixa vem passando por uma reestruturação interna. Foi constituída uma diretoria específica para tratar do desenvolvimento no âmbito de atuação do Banco em substituição à antiga diretoria de crédito imobiliário encarregada, especificamente, do financiamento habitacional no estado de São Paulo. Além do financiamento habitacional, a nova diretoria congrega os financiamentos rurais e operações com governos.

Portanto, a recomendação que temos é a de realizar financiamentos, uma vez que somos uma instituição financeira, sempre voltada para o desenvolvimento e a geração de emprego e renda em São Paulo.

Por conta disso, estamos tomando providências junto ao governo federal no sentido de que sejam canalizados recursos tanto do orçamento federal como estadual para que possamos atender àqueles que sempre estiveram excluídos do processo de financiamento, a população de baixa renda.

A diretriz principal do Banco para a área habitacional tem se voltado para o atendimento da população de baixa renda com os recursos orçamentários federal e estadual.

Na área imobiliária, o banco tem dois focos: aplicação obrigatória dos recursos originados das cadernetas de poupança e abertura de linhas próprias de financiamento para famílias com renda até R\$ 4.500,00.

Recentemente ampliamos os limites de financiamento dos recursos obrigatórios, que são onerosos, de forma a atender boa parcela da população e fomentar a indústria da construção no estado de São Paulo.

Apesar de não dizer respeito exatamente à habitação, também estamos buscando recursos junto ao governo federal, por intermédio do BNDES, crédito rural para financiar investimentos nessa área, não aquele crédito rural tradicional que fazemos há muitos anos, mas crédito que faça a zona rural crescer economicamente. Para isso, o BNDES já divulgou e vai divulgar um pacote muito maior ainda com algumas regras para o destino desses recursos. Com isso, provavelmente vamos estruturar operações para atender a área rural.

Como vem divulgando a imprensa, estamos buscando recursos no FGTS para viabilizar financiamentos para a população de baixa renda. Eles serão aplicados na habitação e no financiamento de infra-estrutura urbana.

Além disso, o banco tem se preocupado em atender os municípios mediante um programa de financiamento bancado com recursos próprios da Nossa Caixa, o chamado PCM, plano comunitário de melhoramentos. São recursos onerosos emprestados aos municípios para financiamento de obras públicas em convênio com prefeituras municipais de todo o estado de São Paulo.

A Nossa Caixa tem muitas operações nesse sentido e quer ampliar essa linha de financiamento para que os municípios de São Paulo consigam estruturar suas obras de saneamento e de infra-estrutura urbana.

Com os recursos do FGTS também deve ser ampliada essa linha de plano comunitário bem como estamos tentando viabilizar recursos do fundo de amparo ao trabalhador para financiar o segmento de municípios.

Com essas linhas de financiamentos, a Nossa Caixa está firmando parcerias com a Companhia de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, CDHU, grande responsável pelo atendimento das populações de baixa renda, com o objetivo de reforçar os subsídios já direcionados para essa linha.

Um outro aspecto de preocupação da Nossa Caixa é o PSH, uma linha de recursos do governo federal destinados a financiamentos para a população de baixa renda. Temos feito gestões junto ao governo federal para que esses recursos sejam direcionados para subsidiar e ampliar financiamentos de moradia naquele segmento social.

Hoje, todos os esforços dessa nova diretoria vêm caminhando para atender obras de saneamento para os municípios de baixa renda. Por baixa renda entendemos aquelas famílias que recebem salários de até R\$ 4.500,00. É claro que R\$ 4.500,00 é uma renda alta, mas é evidente que o foco principal está voltado para as famílias que recebem até R\$ 1.000,00. É evidente também que os subsídios orçamentários, as linhas de financiamento com taxas de juros subsidiadas pelo banco ou por recursos governamentais não são, naturalmente, para famílias que ganham acima de R\$ 1.000,00.

Parceria encurta caminho para concessão de financiamentos habitacionais

Uma outra preocupação da Nossa Caixa é com a formação de parcerias para encurtar os caminhos na concessão das linhas de financiamentos habitacionais. Por isso, estamos agendando com o Irib uma reunião em que tentaremos montar convênios que facilitem a vida do tomador de créditos. Hoje, ele encontra vários entraves para conseguir todos os documentos que o banco exige.

A Nossa Caixa também tem se debruçado sobre a idéia de fazer com que os financiamentos habitacionais disponíveis oriundos dos recursos obrigatórios das cadernetas de poupança sejam postos à disposição do mercado secundário para gerarem novos recursos e impulsionarem mais essas operações. Vamos tentar montar estruturas de financiamento auto-sustentáveis. Mediante um primeiro

financiamento, vamos para o mercado secundário, lançamos títulos de recebíveis de prestações e, com os recursos arrecadados, tentaremos gerar novos financiamentos, e assim sucessivamente. Dessa forma, com as possibilidades oferecidas pelo mercado financeiro, tentaremos gerar um volume expressivo de operações e fazer com que, num futuro próximo, esse volume nos permita reduzir taxas de juros aplicadas aos tomadores finais dos créditos.

Trata-se de uma coisa difícil, uma vez que nossa economia passa por um período complicado, as taxas básicas de juros continuam altas para viabilizar um esquema forte, para gerar mais recursos, mas nossa intenção é começar já um processo que se auto-alimente e nos permita oferecer financiamentos permanentemente disponíveis para a população de São Paulo.

Nossa preocupação é com as dificuldades dos que não têm habitação em São Paulo, razão pela qual o banco está se estruturando para atender a parte urbana, com os financiamentos tradicionais, e para atender os financiamentos rurais, priorizando as famílias em atividade principal, com o crédito rural, e suas obras estruturais, residências rurais. O grande objetivo é alcançar o desenvolvimento e gerar renda e emprego para a população.





“Buscamos contribuir para a redução da exclusão promovendo a recuperação ambiental e urbanística, a recuperação do tecido socioeconômico.”

Claudia Brandão de Serpa, da CEF

A quantidade de informalidade urbana em todas as cidades brasileiras requer uma política territorial federal mais ampla e efetiva. A cidade vem sendo um fator de atração e sobrevivência para muitas famílias pobres, resultando no inchaço urbano, com informalidade, o que resulta num crescimento desordenado e sócio-ambientalmente inadequado.

Estimativas regionais para a América Latina e o Caribe indicam que cerca de 40% dos imóveis urbanos estão com alguma espécie de informalidade legal. Isso inclui imóveis ainda não titulados bem como aqueles que, apesar de titulados, ainda não foram devidamente registrados em cartório, seja pelo seu custo, ou por outras dificuldades administrativas. No Brasil, esses números são ainda maiores, sobretudo nas regiões metropolitanas, que correspondem a 2% do território nacional e onde estão concentrados 40% da população brasileira.

Sabemos que o perfil de distribuição de renda da população, a ausência de políticas públicas voltadas para a inclusão social e a precariedade das administrações públicas, que raramente contam com instrumentos de planejamento urbano e gestão eficazes, vêm trazendo a periferização das nossas cidades e o aumento da informalidade urbana.

É preciso:

- rever o padrão de ocupação das nossas cidades, construindo cidades mais justas e democráticas;
- resgatar o planejamento urbano, estruturando o instrumental de planejamento municipal para garantir espaço e soluções de moradia para a população de menor renda;
- promover o desenvolvimento técnico institucional das prefeituras; e
- investir na recuperação socioeconômica da população.

Como banco público, além da função comercial, a Caixa Econômica Federal é banco de fomento ao desenvolvimento

urbano e banco de transferência de benefícios, assumindo papel fundamental na reversão da realidade dos brasileiros. É o único banco presente em todos os 5.561 municípios brasileiros, entre agências, estabelecimentos de atendimento entre lotéricos e correspondentes bancários.

Em que contexto nos encontramos? Temos um governo que busca resgatar a dívida social; contamos com o Estatuto da Cidade, resultado da luta de mais de dez anos da sociedade organizada, que nos dá respaldo para instaurar um novo modelo de planejamento, pactuado com todos os atores sociais; vemos ser preparada a Conferência das cidades em todos os estados, visando à Conferência nacional das cidades, em outubro, quando será constituído o conselho das cidades, que definirá os rumos da política de desenvolvimento urbano; e precisamos aperfeiçoar o planejamento como um pacto com a sociedade.



Como banco federal de fomento ao desenvolvimento urbano, a Caixa opera recursos oriundos do fundo de garantia por tempo de serviço, o FGTS (reembolsáveis); recursos oriundos do orçamento geral da União, OGU (não-reembolsáveis); o fundo de arrendamento residencial, FAR, que viabilizam os subsídios para os arrendatários do PAR; recursos externos como os que viabilizam o Habitar Brasil, BID, HBB.

Há também recursos do tesouro nacional para viabilizar o Programa de subsídios para a habitação, PSH, voltado para a população com renda de até três salários mínimos, voltado, portanto, para atender a principal parcela do déficit habitacional.

Esforço para revitalização do centro e destinação dos imóveis à moradia integra Caixa, prefeituras e população

Além disso, vimos buscando revitalizar os centros de cidade, requalificando os imóveis, destinando-os para fins habitacionais, num esforço que integra Caixa, prefeituras e população moradora dos centros urbanos.

Queremos estabelecer um nexo de planejamento, por isso vimos há algum tempo buscando identificar fontes de recursos para apoiar o desenvolvimento institucional das prefeituras, seja divulgando o Estatuto da Cidade, seja apoiando a

produção de material técnico que auxilie sua implantação.

Agora, o Ministério das Cidades e a Caixa, num trabalho integrado, conseguiram aprovar junto ao Ministério da Fazenda a reformatação do escopo dos itens financiáveis no Programa nacional de apoio à gestão administrativa e fiscal, PNAFM, direcionando-o para financiar a elaboração do cadastro multifinalitário; planta de valores; plano diretor.

Vimos buscando contribuir para a redução da exclusão, formatando programas de desenvolvimento local cujas ações promovam a recuperação ambiental e urbanística, a recuperação do tecido socioeconômico.

Na implementação de nossos programas verificamos uma série de iniciativas municipais voltadas para a regularização fundiária, que também compreendem regularização urbanística e registrária. Essas iniciativas, entretanto, enfrentam uma série de problemas, dentre os quais alguns identificamos em seguida, relacionados à metodologia, a custos, a entraves legais, jurídicos e cartorários, que retardam os resultados sócio-urbanísticos esperados.

– Exclusão social e econômica dos moradores das áreas ocupadas por população de baixa renda; legislação inadequada à realidade social; diversidade de situações e peculiaridades locais; complexidade e lentidão do processo de regularização; necessidade de uma eficiente integração intramunicipal; e dificuldade de uma adequada integração interinstitucional da administração municipal com os cartórios e outras instâncias do poder Judiciário, dos órgãos estaduais e federais pertinentes, bem assim da sociedade civil organizada.

Esses dados demonstram a necessidade de que todos os atores urbanos continuem a desenvolver os melhores esforços em todas as esferas de governo, incluídos os três poderes, e junto à sociedade civil organizada, ao setor privado e às organizações não governamentais, ONGs, para que possam alcançar com eficiência, eficácia e efetividade a regularização fundiária e da ocupação da moradia nos assentamentos informais existentes, bem como os processos de titulação e registro, e promovam uma oferta maior e regular de terrenos adequados para atender a demanda de moradia dos segmentos socioeconômicos mais pobres.

Sem dúvida vivemos uma nova etapa da nossa história, a partir de agora pautada em dois princípios: desenvolvimento com equidade social e futuro planejado com a participação dos brasileiros. A inclusão social e o desenvolvimento do Brasil são vocação da Caixa, que atua em estreita parceria com a implementação de políticas públicas para o país.



“Temos mais de 6 milhões de déficit habitacional entre famílias com rendimento de até três salários mínimos, necessitando recursos para a regularização fundiária.”

Carlos Eduardo Duarte Fleury, Abecip

A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário, Abecip, é uma associação de classe que congrega todas as entidades públicas e privadas que operam com créditos imobiliários e que captam poupança, incluindo a Caixa Econômica Federal e o Banco Nossa Caixa. A Abecip congrega cerca de 60 associados que operam com o crédito imobiliário.

Já tivemos muitos mais associados, quando no Brasil havia empresas especializadas em crédito imobiliário, como as antigas associações de poupança e empréstimo, praticamente desaparecidas. Hoje só existe uma dessas associações no país, a Poupex, que capta recursos por intermédio do Banco do Brasil. O sistema financeiro da habitação passou por muitas e graves dificuldades nos anos de 1980.

O presidente da Abecip tem uma frase que virou referência. Em 1995, a Abecip lançou as bases do SFI, justamente porque o SFH já estava em processo de deterioração. O SFI, sistema de financiamento imobiliário, é uma nova modalidade, um novo mecanismo de busca de recursos num mercado secundário de hipotecas e de outros tipos de garantias, como a alienação fiduciária de bem imóvel. Enfim, o presidente da Abecip disse que o Brasil é o único lugar onde no SFH o passado é incerto, ou seja, temos uma dificuldade muito grande em relação aos financiamentos imobiliários concedidos ao longo dos últimos 35 anos.

O SFH foi instituído em 1964 pela lei 4.380, baseado em duas fontes específicas e onerosas de captação para a concessão de financiamento.

Muito bem disse o secretário Paulo Teixeira que a regularização fundiária precisa de orçamentos federais, estaduais e municipais para a solução dos problemas de famílias de baixa renda que não têm capacidade de obter financiamento nem de fazer o pagamento. É preciso ter, no orçamento, subsídio explícito e não indiscriminado, como ocorreu no SFH nesses últimos 40 anos.

Em 1980, o SFH atingiu seu auge em termos de financiamento para unidades habitacionais. No ano de 1982 foram financiadas 640 mil unidades, ou seja, foi o ano em que mais se concedeu financiamento no país. Temos mais de seis mi-

lhões de déficit habitacional entre famílias com rendimento de até três salários mínimos, exatamente naquelas situações em que são necessários recursos para a regularização fundiária.

Em 1985, foi concedido um subsídio indiscriminado que gerou um déficit para o fundo de compensação e variações salariais, FCVS, fundo esse que quita o saldo devedor dos mutuários ao final do prazo. Hoje, esse déficit está em torno de 70 bilhões, recursos que saíram da poupança ou do FGTS e não retornaram para suas fontes, o que significa que esses valores poderiam financiar mais de um milhão de habitações.

Nas situações de regularização de moradias de baixa renda, certamente existe quem não tem capacidade de obter o financiamento e fazer o pagamento, quem tem capacidade bem como quem não tem capacidade nenhuma. Há necessidade de o Estado comparecer e ajudar com a disposição desses recursos. De qualquer forma, toda vez que estamos tratando de financiamentos com origem de recursos onerosos, há uma necessidade de equilíbrio entre a aplicação do recurso e a captação e há necessidade de que haja o retorno desses recursos.

Qualquer que seja o recurso, uma de suas principais fontes no sistema financeiro é o retorno das aplicações. No caso do SFH, que basicamente ficava vinculado ao FGTS e à caderneta de poupança, o retorno dos financiamentos deveria ser uma das principais fontes de recursos. Infelizmente foram 70 bilhões que deixaram de retornar e hoje estamos com dificuldades de busca de recursos que não têm mais FCVS. O índice atual de inadimplência – 29% – é um dos mais elevados da história do SFH. Não há sistema que suporte um índice tão elevado.

A Abecip está propondo alternativas de garantia da segurança jurídica dos contratos e de retorno desses recursos de forma tranqüila e compatível com a capacidade de pagamento dos mutuários.

Hoje enfrentamos essa grande dificuldade. Invariavelmen-

te, nossos contratos estão sendo questionados na Justiça por diversas razões: ora porque o índice de correção monetária é inconstitucional, ora porque os juros cobrados estão acima do limite compatível a possibilidade das pessoas. Até a tabela Price, que é um sistema de reajuste das prestações mundial-

mente conhecido, no Brasil é criticado, bem como o sistema de retorno dos recursos é questionado. Em relação ao SFH, fora a inadimplência, existem aproximadamente 350 mil ações em curso. É difícil conviver com um sistema doente dessa forma. Por isso, a Abecip sugeriu a criação do SFI. Felizmente, a lei já existe há quase seis anos e trata-se de uma terceira fonte de recursos também para os de baixa renda.

Apesar de o SFI ser um sistema de mercado voltado para a não-intervenção do Estado, para a não-existência de subsídio, é possível obter recursos mediante securitização de recebíveis, de créditos, mesmo se vinculados a pessoas de baixa renda. Há estudos nesse sentido que apontam para a busca de novos recursos para serem aplicados nessa regularização.

A questão da garantia hipotecária

Convivemos com duas questões, uma que compreende o mutuário final, o comprador de unidade habitacional, e outra, que compreende dificuldades com o financiamento para a produção de unidades, de projetos. Os primeiros impactos se fizeram sentir nas nossas concessões de financiamento quando ocorreu o caso da Encol, empresa que deixou mais de 42 mil famílias sem residências, sendo que muitos financiamentos continham garantias hipotecárias que foram questionadas.

A Abecip sugeriu e o governo federal editou uma medida provisória instituindo o patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias. Era uma forma de garantir ao comprador de unidade em planta que não mais ocorreriam situações semelhantes ao que ocorreu com a Encol. Temos certeza de que há várias encols no Brasil, talvez em tamanhos menores, mas



QUADRO 1: AÇÕES PROPOSTAS PELOS MUTUÁRIOS

Resultado do julgamento de ações finalizadas entre setembro/2000 e agosto/2001 - Fonte: Banco Itaú

Resultado	Nº. de ações	Porcentagem de ações
Mutuários perdem nas instâncias superiores.	201	45%
Mutuários perdem na 1ª instância e desistem.	133	30%
Ações procedentes. Sentença aplicada altera o reajuste das prestações, mantendo o saldo devedor.	112	25%
Total de ações contra	446	100%

QUADRO 2: EXECUÇÃO DA DÍVIDA NO SFH

O tempo para retomada do imóvel é em média de 42 meses, quando adotada a sistemática do rito judicial. - Fonte: Banco Itaú.

	Quantidade	Prazo médio
Execuções judiciais	6.300	42 meses
Execuções extrajudiciais	230	19 meses

muitas famílias vão ficar sem ver seus imóveis construídos. Por isso temos que tomar um cuidado muito grande na implementação desse patrimônio da afetação.

O patrimônio da afetação foi instituído em 2001 pela medida provisória 2.221. Apesar de estarmos em 2003, não se vê nenhuma obra que esteja submetida ao regime de afetação, nada que dê garantia ao consumidor para gerar mais segurança às operações, em virtude de o patrimônio de afetação ter sofrido algumas alterações no seu projeto, o que trouxe um pouco de insegurança. Alguns especialistas chamam a atenção para uma contradição entre a proposta do patrimônio da afetação, entre seu primeiro artigo, que diz haver uma separação de patrimônio do seu incorporador, e o artigo seguinte, que diz que os compradores acabam se obrigando a pagar todas as dívidas previdenciárias, fiscais e trabalhistas em relação àquela obra e às demais. Por esse aspecto, o patrimônio da afetação não está sendo instituído; há uma insegurança por parte dos compradores, quando, na verdade, o que se pretendia era exatamente o contrário.

A Abecip está procurando uma solução para permitir que a concessão de financiamento em massa para a produção de novas unidades possa ser feita em bases mais sustentáveis.

Pretendemos também uma solução para a questão do Judiciário, instância em que são debatidos os contratos. Apesar de firmados em bases legais, de acordo com a legislação e com a capacidade do mutuário, os contratos perdem sua validade assim que aconteça uma mudança qualquer em relação à situação do mutuário, como perda de renda, quando então eles passam a ser contestados na Justiça.

Tenho recomendado às pessoas que estão nessa situação que, para negociar, devem buscar o agente financeiro e não o Judiciário, que só deve ser procurado quando efetivamente se pretende discutir uma questão

conceitual e não quando se pretende protelar um pagamento.

A estatística das ações propostas pelos mutuários

A estatística mostra que os mutuários só ganham 25% das ações propostas, quaisquer que elas sejam (quadro 1). Mesmo assim, essas vitórias dizem respeito à discussão dos valores da prestação e não ao saldo delas. Ou seja, elas só se refletem na redução da prestação, o que, na prática, não resolve o problema, uma vez que a diferença que não for amortizada pela prestação reduzida é jogada no saldo devedor, ocorrendo, como diz o jargão técnico, amortização negativa.

Quando tratamos com recursos onerosos, ao se conceder um financiamento, é importante não perder de vista o equilíbrio. Com a experiência que tem com financiamentos do SFH para a área social e para a habitação de baixa e média renda, a Abecip quer ajudar a evitar novos rombos, seja com financiamentos subsidiados, seja com financiamentos onerosos, desde que voltados para a baixa renda.

Como disse o secretário Paulo Teixeira, queremos ver o

Bradesco, o Itaú e outros bancos privados amassando o barro. Nesse sentido, a meu ver, o PSH, programa de subsídio e habitação, é um ovo de Colombo, um programa que era destinado às famílias de baixa renda, de até R\$ 1.000,00, e, agora, se expandiu um pouco, passou a ter dois tipos de subsídios. Um deles é dado na concessão do financiamento, o que revela a grande inteligência do programa. Não é como o FCVS cujo tamanho ninguém sabe se vai chegar ao fundo. O PSH ainda está tímido. No ano passado havia uma dotação de 350 milhões, que não foi esgotada. Trata-se de um programa inteligente justamente porque o subsídio é dado na frente. Para rendas de até R\$ 700,00, existem dois subsídios: o da prestação e o da compra do imóvel. Por exemplo, se o mutuário comprar um imóvel de até R\$ 10.000,00, ele pode receber em torno de R\$ 6.000,00 como subsídio para a compra do imóvel e tomar o financiamento da diferença, o que fica próximo dos R\$ 4.000,00. O fundamental para o mutuário de baixa renda é que a prestação final não passe de 20% da sua renda. A meu ver, esse é um programa inteligente e que deve começar a dar resultados ainda este ano.

No ano passado foram feitos dois leilões. A Caixa Econômica Federal participou dos dois e praticamente cobriu o maior volume de recursos. Entretanto, o Bradesco e uma outra instituição de Minas, a Economiza, também privada, participaram e estão começando a trabalhar com essa faixa de renda, utilizando-se desses recursos. O risco de crédito é do agente financeiro, porém, o subsídio é concedido na frente, de forma que não haja um túnel sem fim ao final do contrato.

Do ponto de vista da Abecip, que é uma entidade de classe representante dos bancos privados, eles estão interessados nesse tipo de recursos para solucionar o problema do déficit habitacional brasileiro. Existem ainda os recursos do FGTS, da caderneta de poupança e do PSH. Também temos interesse em fazer alguns ajustes para garantir mais segurança aos nossos contratos. Uma idéia é fazer com que, toda vez que o mutuário questionar o seu contrato na Justiça, ele pague a parte chamada incontro-

versa diretamente ao agente financeiro. Que ele deposite o valor do que não está discutindo.

Nesse sentido, já temos uma figura na legislação, a medida provisória 2.223, que institui uma alternativa para que, a requerimento do credor, o juiz possa ou não cassar a liminar, caso o devedor não comprove o pagamento dessa parte incontroversa e de outras parcelas que componham sua obrigação em relação ao imóvel que, invariavelmente, ele também deixa.

Estamos tentando ajudar a prefeitura de São Paulo para que o IPTU esteja em dia. Para que sua liminar esteja em vigor, quando da discussão, por exemplo, de que a correção monetária é inconstitucional, o mutuário deve depo-

sitar o valor da parcela, do principal, sem correção, bem como provar a regularidade do pagamento do IPTU e do condomínio, apesar de esses compromissos não dizerem respeito à demanda proposta por ele. No entanto, temos ciência e conhecimento de que em muitos casos o mutuário deixa de pagar o IPTU e o condomínio. Ao final da ação, e ação perdida, os valores atribuídos ao IPTU e ao condomínio são superiores ao valor do próprio imóvel. Nessas situações, há uma situação irregular, razão por que estamos propondo esse tipo de medida, estamos propondo ajustes em situações quase diárias, como a de mutuários cuja dívida tem um valor superior ao valor de mercado do imóvel.

Precisamos tomar cuidado com recursos onerosos e que estão sendo concedidos ao tempo. Os contratos de hoje amanhã já são contratos antigos, por-

tanto, sujeitos a uma série de discussões. Temos que trabalhar para que esses contratos tenham uma blindagem, sejam feitos de acordo com as regras e tenham segurança ao final do seu prazo.

Em relação às linhas de financiamento, como o FGTS e a caderneta de poupança, porém, as regras de seu retorno precisam ser claras. Finalmente o PSH, em cuja linha de financiamento os agentes financeiros integrantes da Abecip, sejam públicos ou privados, estão interessados em atuar para atendimento dos mutuários de baixa renda e promover a regularização fundiária.

“A Abecip está procurando uma solução para permitir que a concessão de financiamento em massa para a produção de novas unidades possa ser feita em bases mais sustentáveis.”

Tema 4

Pós-regularização urbanística e seus efeitos ambientais e urbanísticos

Presidente da mesa: José Carlos de Freitas,
Ministério Público de São Paulo.



Pós-regularização urbanística e seus efeitos socioambientais

Rosângela Staurengi*

Sônia Lima**

O município de São Bernardo do Campo, localizado na sub-região sudeste da região metropolitana da Grande São Paulo, destaca-se no cenário econômico brasileiro como o décimo segundo maior PIB do país e o segundo do estado de São Paulo e como o maior centro consumidor da região do ABC paulista com 750 mil habitantes (IBGE/2000).

Apresenta-se, também, como um dos maiores parques industriais metropolitanos, com uma diversificada base produtiva, onde a presença de seis fábricas de automóveis exerceu, durante décadas, forte atrativo populacional pela busca do emprego qualificado.

Com uma área territorial de 406km², o município possui 52,67% de seu território em área de proteção a mananciais da represa Billings, reservatório artificial construído na década de 1920 pela Light and Power, para geração de energia elétrica na usina de Henry Borden, no município de Cubatão, SP. Outra parcela significativa encontra-se dentro do parque estadual da serra do Mar, com prejuízos ainda maiores para o crescimento urbano.

O vertiginoso crescimento da região metropolitana de São Paulo, hoje com 14 milhões de habitantes, determinou há poucos anos a priorização do reservatório para abastecimento público. Não obstante, esse imenso manancial, com espelho d'água de 10.814,20 há, está ameaçado pela poluição drenada pelos rios Tietê e Pinheiros e pela ocupação desordenada de seu entorno.

Em São Bernardo, áreas de mananciais da represa Billings já vinham sendo ocupadas há décadas por atividades extrativistas ou para o lazer. A partir de 1988, porém, houve um intenso processo de ocupação desordenada por lotea-

mentos clandestinos destinados à população de baixa renda. Os principais danos ambientais verificados foram o desmatamento, a impermeabilização do solo e a geração de esgotos. A urbanização desordenada gerou ocupações em áreas de risco e insalubres e insuficiência de áreas verdes e institucionais. Em desacordo com as leis estaduais de proteção aos mananciais, que não permitem a regularização desses loteamentos, a população neles instalada sofre com a falta de infra-estrutura e com a violência típica da ausência do poder público.

No plano metropolitano, as principais causas da ocupação desordenada relacionam-se à insuficiência de políticas públicas ambientais e habitacionais para a população de baixa renda e ao desinteresse pela preservação dessas áreas em vista do uso pouco nobre das águas do reservatório, para geração de energia.¹

No plano local, verificamos que a ocupação ilegal foi estimulada por imobiliárias com a finalidade de venda comercialmente lucrativa das glebas sujeitas a severas restrições ambientais, pela conduta ilegal de alguns poucos candidatos a cargos públicos bem como pelo clientelismo político.

As primeiras ações civis públicas ajuizadas pelo ministério público visando à paralisação da atividade ilegal e à recuperação ambiental mediante desfazimento de loteamentos datam de 1989. As decisões judiciais liminares que obrigaram à paralisação dos empreendimentos não foram cumpridas pelos loteadores e pelos administradores públicos municipais; assim, ao final da longa tramitação processual, constatava-se a implantação de um bairro, algumas vezes com obras públicas realizadas às vésperas de eleições.

Com a mudança do governo municipal em 1997 e a reestruturação da promotoria cível de São Bernardo do Campo, buscamos integrar os órgãos de fiscalização ambiental e as polícias civil e ambiental. Como resultado da ação conjunta, um loteamento novo foi rapidamente identificado e autuado. Apesar das providências administrativas e de ação judicial, as obras prosseguiram. Em meados de 1998, o loteamento, ainda em fase de construção de casas, foi demolido com grande alarde da imprensa.

A partir de então foram raras as tentativas de implantação de novos loteamentos clandestinos. Restavam a recuperação dos loteamentos implantados e a punição dos envolvidos. Foram priorizados pela promotoria os inquéritos policiais de loteamento e crimes ambientais e as ações civis visando a novos loteamentos clandestinos. O Ministério Público vem sus-

tentando a responsabilização por improbidade administrativa de agentes políticos coniventes. Porém, o efeito mais visível dessas ações foi a presença das comunidades na promotoria e na prefeitura, temerosas de que seus loteamentos pudessem ter o mesmo destino do loteamento demolido.

Por volta de 1998, uma decisão judicial que determinava a recuperação ambiental de um loteamento clandestino de grandes proporções passou a ser executada pelo município. Além da demolição de algumas construções situadas em área de preservação permanente, a decisão determinava a criação de áreas de permeabilidade. A comunidade local foi estimulada a construir calçadas gramadas e arborização urbana. O resultado estético proporcionado pelas calçadas gramadas estimulou a repetição espontânea pelos bairros vizinhos e o projeto transformou-se em programa de governo municipal denominado bairros ecológicos.

O programa, mais do que estimular a execução de calçadas e arborização urbana pela população, objetiva informar e capacitar o morador da área de proteção aos mananciais sobre a importância da região para a produção de água para abastecimento.

As áreas de proteção aos mananciais da represa Billings são protegidas por duas leis estaduais, a 8.98/75 e a 1.172/76, atualmente em processo de revisão. Elaboradas na forma de comando e controle pelo Estado, essas normas serão substituídas por leis específicas para cada sub-bacia hidrográfica, elaboradas e fiscalizadas por colegiados constituídos por representantes do estado, municípios e sociedade civil, nos moldes da legislação de recursos hídricos, conforme diretrizes da lei 9.866/97.

Até a promulgação das leis específicas, a lei 9.866/97 autorizou, em seu artigo 47, a execução de obras emergenciais nas hipóteses em que as condições ambientais e sanitárias apresen-

tassem riscos de vida e à saúde pública ou comprometessem a utilização dos mananciais para fins de abastecimento.

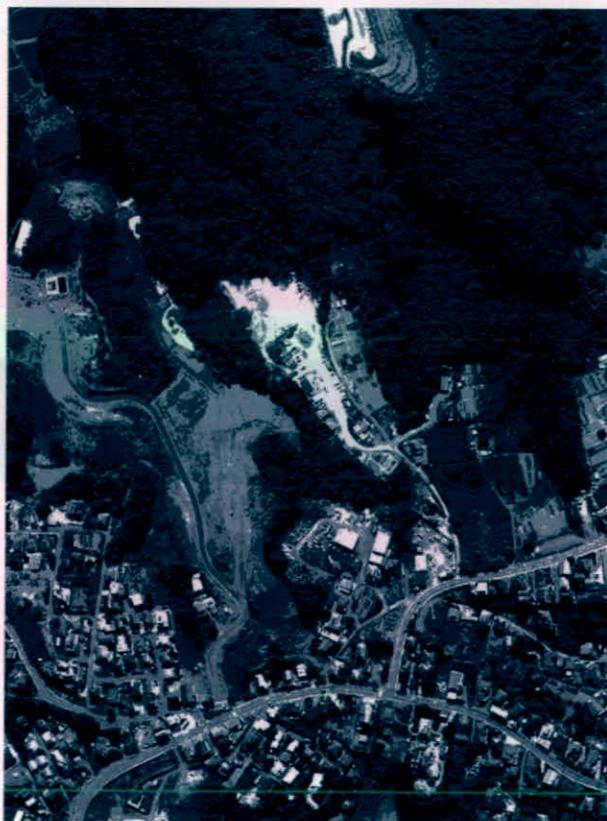
O decreto 43.022, de 7 de abril de 1998, que regulamentou o artigo 47, definindo as obras do plano emergencial de recuperação dos mananciais – fornecimento de água, energia elétrica, contenção de erosão e revegetação – previu, em seu artigo sétimo, a elaboração, pelos órgãos proponentes das obras, de compromissos de não-expansão e não-adensamento com as comunidades irregularmente instaladas beneficiadas pelas obras.

Desde a demolição do loteamento referido, as comunidades são atendidas na promotoria para orientação jurídica a respeito de suas ocupações e seus responsáveis. Nesses encontros, o compromisso de ajustamento de conduta firmado pelas comunidades é fortalecido como uma etapa da regularização, que será ou não autorizada pela lei específica ainda em elaboração, e como condição imprescindível para a execução de obras públicas.

Os compromissos de não-expansão e não-adensamento previstos em decreto transformaram-se em compromissos de ajustamento de conduta firmados pelo ministério público com as comunidades e o município tendo por objetivo a recuperação ambiental e urbanística possível dos assentamentos.

O artigo quinto, parágrafo sexto, da lei 7347/85, que disciplina a ação civil pública, autoriza os órgãos públicos legitimados a tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terão eficácia de título executivo extrajudicial.

O primeiro compromisso previu “congelamento” de lotes, criação de áreas de permeabilidade nas calçadas, arborização urbana e gestão de uma área de preservação permanente – ou de primeira categoria, de acordo com as leis estaduais de proteção aos mananciais – do loteamento. As discus-



sões avançaram para o tratamento local de esgotos, custeado pelos moradores e atualmente, para a formulação de programas de geração de renda.

Comunidades em situações de ocupação mais complexas são estimuladas a contratarem projetos técnicos de recuperação ambiental e urbanística para a celebração do termo. No decorrer da elaboração desses projetos, a comunidade é orientada a participar, resolver dúvidas e colaborar com alguma atividade de recuperação ambiental.

Nos encontros da promotoria com as lideranças comunitárias, o Estatuto da Cidade é apresentado como uma nova solução para as comunidades que ocupam glebas das quais não possuem título de domínio. De fato, a usucapião coletiva é particularmente interessante para esse tipo de ocupação cuja permanência das construções e o adensamento existente dependem de solução legislativa fundamentada em um plano técnico de desenvolvimento e proteção ambiental, PDPA, em elaboração.

A recuperação ambiental e urbanística proposta até o momento é orientada pelo Projeto Billings, elaborado em 1997 pelo governo do estado de São Paulo para subsidiar a contratação de empréstimos necessários à intervenção do poder público nessas áreas.

Os resultados do trabalho com as comunidades são surpreendentes. Além de uma mudança de conduta da população, agora voltada para a preservação ambiental de seu entorno mais próximo, os órgãos de fiscalização são rapidamente informados sobre atividades ilícitas e as intervenções de saneamento do poder público são mais bem compreendidas.

Há uma sincera demanda da população por tratamento de esgotos – o que é muito importante se observarmos que a região do ABC tem apenas 1,2% de seu esgoto tratado. A capacitação dessa população é fundamental para a formulação das políticas públicas ambientais e de saneamento, área em que o ministério público não encontra ressonância no poder Judiciário.

Quando analisamos o papel do ministério público em todo o contexto, observamos que ele é apenas uma pequena parcela de uma atividade desenvolvida pelo município e, principalmente, pelas lideranças comunitárias. Mas essa contribuição é tida como imprescindível em razão da confiança gerada pela orientação jurídica fornecida por uma instituição desligada da política parti-

dária e que tem, por vocação constitucional, zelar pelo cumprimento das leis.

Não há como negar que a traumática demolição de um loteamento, em 1998, mediante ação movida pelo ministério público, impôs severos limites a uma atividade que ignorava lei, recursos naturais e planta planialtimétrica. A busca por soluções alternativas à punição legal máxima foi o móvel inicial das comunidades para as atividades de recuperação.

Porém, essas atividades desvendaram uma nova paisagem urbana, criaram espaços de convivência resgatando relações de vizinhança esquecidas no tempo. O objetivo comum suplantou as divergências pessoais levando a população a discutir em assembleias as propostas de trabalho do bairro e a trocar experiências com outros bairros.

A população excluída da cidade legal acredita que tem uma dívida ambiental a resgatar. E empenha-se com dedicação e seriedade nesse trabalho. Assim agindo, assume um papel social atual e valorizado pela cidade legal: o de agente de recuperação e preservação ambiental.

A consciência da capacidade de mudar a calçada, o bairro e a região onde moram com o objetivo de recuperar recursos naturais tem levado lideranças locais a disputar entre si e com líderes comunitários da região metropolitana a representação da sociedade civil, na qualidade de usuários de água, no comitê de bacias do alto Tietê-Billings.

O objetivo inicial da promotoria de cumprir o princípio do poluidor-pagador mediante compromissos de ajustamento de conduta tem propiciado a participação das comunidades em ações concretas de recuperação ambiental; algumas das exigências contidas nos compromissos geram polêmica, que obrigam ao debate e ao conhecimento de deveres, direitos, técnicas, negociações, estratégias políticas. Nada menos do que o necessário para a gestão democrática da cidade.

Por outro lado, o atendimento ao público e a formulação de termos de ajustamento de conduta são tipicamente funções institucionais fundamentadas no poder de composição de conflitos. Deve-se reconhecer que o trabalho da Promotoria de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo em São Bernardo do Campo desenvolve-se num espaço deixado por políticas públicas mais amplas que não encontram consenso – interesses conflitantes de órgãos do estado ou do estado com os municípios ou destes com a sociedade civil – ou recursos financeiros para sua implementação.

Mas há uma exigência premente da população irregular-

mente instalada por infra-estrutura e regularização e, ao mesmo tempo, uma imperiosa necessidade de recuperação ambiental da bacia hidrográfica – dois interesses que, bem conduzidos, podem levar a ocupações urbanas sustentáveis em curto ou médio prazo, dando tempo para que políticas públicas mais abrangentes possam ser avaliadas e implementadas.

A participação comunitária reflete-se significativamente sobre a manutenção das intervenções urbanísticas ao longo do tempo. As atividades desenvolvidas em grupos para a arborização urbana, limpeza da orla do reservatório e das drenagens naturais, controle e fiscalização da qualidade das águas do reservatório e seus afluentes se multiplicam, mesmo reconhecendo a necessidade de acompanhamento permanente do poder público. Da mesma forma, grupos se organizam para discussão de assuntos de interesse regional como a implementação do Estatuto da Cidade e as intervenções do rodoanel metropolitano.

Os resultados positivos dessa forma de gestão possibilitaram a formulação de algumas propostas para elaboração da lei específica da Billings. Assim, parece-nos possível propor que as intervenções em APRM devam ser precedidas de 1) organização social comunitária por bairro, loteamento ou gleba; 2) de investigação sobre a situação fundiária e levantamento histórico da ocupação e seus responsáveis diretos e indiretos, incluindo análise das providências adotadas pelo poder público na fiscalização da área ao longo dos anos, contando com depoimentos dos ocupantes mais antigos e fotografias existentes; ao final do procedimento, deverá ser remetida cópia dos autos ao ministério público da comarca e ao banco de dados do sistema integrado de gerenciamento da APRM; 3) de orientação da população envolvendo a) informação sobre a situação fundiária, os responsáveis pela ocupação, a irregularidade da ocupação e as providências necessárias à regularização, se viável; levantamento das áreas de risco e de restrição à ocupação, função social da propriedade em APRM, procedimentos de recuperação ambiental e urbanística; b) educação ambiental; 4) de gestão compartilhada: todas as intervenções devem ser previamente informadas e acompanhadas pela população que será estimulada a propor e executar soluções para o controle da expansão e adensamento da ocupação; 5) de operação consorciada: os ocupantes devem, obrigatoriamente, assumir parte das providências e custos da recuperação ambiental e urbanística; 6) de programa de geração de renda: as intervenções deverão

ser precedidas de cadastramento e de levantamento socioeconômico e conterão, obrigatoriamente, programas de geração de emprego e renda, prioritariamente com atividades voltadas para a proteção e recuperação ambiental; 7) de estudo dos impactos positivos e negativos da intervenção sobre a gleba e a micro-bacia, com ênfase sobre o controle da expansão e do adensamento e sobre a produção de água em seus aspectos de qualidade e quantidade; 8) de desenvolvimento de técnicas para garantia da permeabilidade do solo; contenção de erosão; arborização urbana; redução, disposição e coleta de resíduos sólidos; coleta e tratamento de esgotos, controle da ocupação e adensamento mediante compromissos com a comunidade e uso de tipologias especiais; 9) de monitoramento dos resultados das intervenções, em conjunto com a população beneficiada por até dois anos após o término das intervenções; 10) de controle e desadensamento da ocupação, quando necessário, que respeitará a moradia nas condições previstas no artigo 183 da Constituição federal e, particularmente: a) o congelamento de lotes vagos; b) a demolição de construções irregulares erigidas em áreas de restrição à ocupação; c) a demolição de unidades desocupadas; d) a demolição de unidades destinadas exclusivamente à geração de renda; e) a demolição de unidades ocupadas por pessoas que possuam moradia para si ou para sua família em outro local; as providências tendentes ao cadastramento, controle e desadensamento da ocupação assim como o monitoramento das intervenções deverão ser documentadas ou arquivadas em meio digital e enviadas ao banco de dados do sistema integrado de gerenciamento da APRM; e 11) do processo de regularização fundiária que priorizará a qualidade ambiental e, em particular, a produção de água em quantidade e qualidade, empregando, sempre que possível, instrumentos econômicos para a obtenção dos padrões de sustentabilidade, como IPTU progressivo, transferência do direito de construir, etc.

Embora as práticas de gestão ambiental dos assentamentos ilegais de São Bernardo tenham sido desenvolvidas a partir de circunstâncias e experiências locais, elas podem ser replicadas e incorporadas às normas gerais, encontrando fundamento na Agenda 21, capítulo 7, que trata da promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos² e no artigo. 225, *caput*, da Constituição federal, que impõe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao poder público o dever de promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.



O Estatuto da Cidade, lei 10.257, de 10 de julho de 2001, em seus artigos primeiro e segundo, estimula a busca do equilíbrio ambiental dos assentamentos urbanos bem como a gestão democrática por meio da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Do ponto de vista jurídico, os termos de ajustamento de conduta se prestam a documentar as providências negociadas com as comunidades e o poder público. Algumas dessas providências poderão, futuramente, quando da regularização fundiária e registrária dos assentamentos, constar de cláusulas urbanísticas convencionais ou das leis que instituírem Zeis, zonas especiais de interesse social.

Conclusão

A qualidade dos efeitos socioambientais das intervenções tendentes à regularização urbanística depende do trabalho de orientação da população e da administração pública sobre os danos produzidos pela ocupação irregular, o planejamento da intervenção e o monitoramento dos resultados pretendidos.

O combate às causas das ocupações ilegais deve ser priorizado mediante formulação de políticas adequadas de planejamento urbano, habitação social e preservação ambiental.

***Rosângela Staurengi é promotora de Justiça de São Bernardo do Campo, SP.**

****Sônia Lima é secretária do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo, SP.**

Notas

¹ Embora espantoso pelas proporções e conseqüências, o problema não é novo. Nabil Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil*, Estação Liberdade, 1998, p. 281-306, revela que, a partir da década de 1940, "em conseqüência da crise habitacional, da reestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção de moradia em larga escala", consolidou-se o auto-emprego da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução, adotado em praticamente todas as grandes cidades brasileiras. Desde então, não houve vontade política do Estado para conter o processo, que garantia dois objetivos buscados pela elite: desadensar e segregar. Na década de 1950, às vésperas da eleição direta, iniciou-se o processo de oficialização das ruas e de infraestrutura urbana no município de São Paulo, aparentemente responsável pelo sucesso eleitoral de Jânio Quadros ao governo do estado. Em 1962, segundo o mesmo autor, viria nova anistia, e assim por diante, o que estabeleceu uma certeza e uma tradição: "quem conseguia comprar e ocupar um pequeno pedaço de terra num loteamento qualquer ingressava em um processo que, mais cedo ou mais tarde, lhe garantiria, com grandes sacrifícios na sua qualidade de vida, mas a um custo reduzido, a propriedade da casa e o acesso aos serviços urbanos".

² O capítulo 7, item 20, da Agenda 21, orienta as cidades, quando apropriado: "a) institucionalizar uma abordagem participativa do desenvolvimento urbano sustentável, baseada num diálogo permanente entre os atores envolvidos no desenvolvimento urbano (o setor público, o setor privado e as comunidades), especialmente mulheres e populações indígenas; b) melhorar o meio ambiente urbano promovendo a organização social e a consciência ambiental por meio da participação das comunidades locais na identificação dos serviços públicos necessários, do fornecimento de infra-estrutura urbana, na melhoria dos serviços públicos e da proteção e/ou reabilitação de antigos prédios, locais históricos e outros elementos culturais".

Paralelamente, devem ser estabelecidos programas de "obras verdes" com o objetivo de criar atividades auto-sustentadas de desenvolvimento humano e oportunidades de emprego tanto formais como informais para os moradores das áreas urbanas que tenham baixa renda; (...) "g) habilitar grupos comunitários, organizações não-governamentais e indivíduos a assumirem a autoridade e a responsabilidade pelo manejo e melhoria de seu meio ambiente imediato por meio de instrumentos, técnicas e critérios de participação incluídos no conceito de conservação do meio ambiente".

Perguntas da plateia respondidas pela doutora Rosângela Staurenghi

Tema 4.

Pós-regularização urbanística e seus efeitos ambientais e urbanísticos.

Palestra:

Pós-regularização urbanística e seus efeitos socioambientais.

Concessão de direito real de uso – área pública

Se uma prefeitura outorgasse, por lei municipal, a concessão de direito real de uso a moradores de uma área pública (sistema de lazer), ocupada há 26 anos e que nunca teve outra finalidade desde o início do loteamento, a senhora determinaria a retirada dos moradores ou proporá uma ação civil pública? (Jorge Manuel de Carvalho, secretário da Câmara municipal de Hortolândia, SP)

Promotora Rosângela Staurenghi –

A questão subjacente a essa indagação é a restrição do artigo 180, inciso VII, da Constituição paulista. Na hipótese aventada, eu tentaria sustentar a manutenção das pessoas na área pública (sistema de lazer), ocupada há 26 anos e que nunca teve outra finalidade desde o início do loteamento, mediante compensação do espaço em área próxima ao loteamento. Acredito na possibilidade de o município reunir casos semelhantes e implantar um sistema de lazer único, com melhor aproveitamento para os adquirentes de lotes prejudicados pela utilização irregular do sistema de lazer de seus loteamentos. Isso envolveria um diálogo com o município e

com os adquirentes dos lotes do(s) loteamento(s). Se viável a proposta, o artigo 180, inciso VII, seria atendido, já que estariam garantidos os espaços previstos no plano de loteamento para o sistema de lazer, sem prejuízo para a qualidade de vida da cidade ou do bairro, finalidade da disposição da Constituição paulista. Todavia, a questão é polêmica, devendo ser garantida a independência funcional do promotor que atua na comarca.

Responsabilidade criminal



No caso das parcerias que envolvem loteadores e proprietários, como em São Bernardo do Campo, por exemplo, como ficam as responsabilidades criminais previstas na lei 6.766/79? Os loteadores e proprietários são multados e detidos ou essas penalidades ficam compensadas através das ações nos acordos?

Promotora Rosângela Staurenghi –

No caso de parcerias que envolvem loteadores e proprietários não está afastada a responsabilização criminal dos loteadores. É possível, no entanto, a aplicação do artigo 89 da lei 9.099/95, com especial atenção para a reparação do dano, que seria contemplada no TAC.

APP. Desmembramento

A quem pertencem as áreas de preservação permanente? Nas glebas a serem loteadas, o loteador pode destacar as APPs da gleba através de desmembramentos? (Ligia Duarte, Piracicaba)

Promotora Rosângela Staurenghi –

As áreas de preservação permanente pertencem ao titular do domínio da gleba ou lote. O desmembramento das áreas de APP das glebas a serem loteadas deve ser analisado com critério. Se a intenção do desmembramento é a implantação de uma reserva ambiental, com divisas certas, por exemplo, a proposta poderia ser eventualmente aceita. Se a intenção do desmembramento é livrar o titular do domínio da responsabilidade de zelar pela área, o município possivelmente não o autorizará.

APP – usucapião e concessão de uso especial

A senhora acha possível a aplicação dos institutos da usucapião pró-moradia e da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas de preservação permanente?

Promotora Rosângela Staurenghi –

Não há restrição legal para usucapião em áreas de preservação permanente. Há restrições ao direito de construir em APP. Obtida a usucapião, haveria empecilhos para a regularização das construções em APP. A MP 2.220/01 prevê

a faculdade do poder público de assegurar o exercício da posse em outra área na hipótese de ocupação de imóvel de preservação ambiental (art. 5º, III). Em áreas particulares, não há previsão legal de solução. Um estudo rigoroso dos impactos ambientais negativos da ocupação sobre o ecossistema e respectivas medidas mitigadoras deve ser o ponto de partida para a discussão de qualquer solução.

ACP – danos ambientais

A área do Jardim Falcão vai ser recuperada? Há possibilidade de os proprietários retomarem seus terrenos em um programa de bairro ecológico? (Elisamara)

Promotora Rosângela Staurengi – A recuperação ambiental da área do Jardim Falcão foi requerida na ação civil pública de reparação de danos ambientais e urbanísticos proposta em 1997, ainda sem julgamento de mérito. Não há possibilidade de os adquirentes de lotes clandestinos implantarem um bairro ecológico antes da promulgação da lei específica da Billings. Os adquirentes do Jardim Falcão, como qualquer outra associação loteadora, deverão apresentar projeto de loteamento de acordo com a lei em vigor. O programa bairros ecológicos vem sendo adotado nas ocupações consolidadas visando à sustentabilidade ambiental e urbanística, mas a regularização final desses assentamentos também depende da promulgação da lei específica da Billings.

Programa bairro ecológico

O programa bairro ecológico abrange a regularização dos assentamentos? Se não, como o Ministério Público aceita a permanência do assentamento em situação de

“ Não há restrição legal para usucapião em áreas de reserva permanente. Há restrições ao direito de construir em APP. Obtida a usucapião, haveria empecilhos para a regularização das construções em APP. ”

irregularidade? (Márcia Hallage, procuradora do município de São Paulo, Secretaria da Habitação)

Promotora Rosângela Staurengi – O programa bairro ecológico não abrange, por ora, a regularização dos assentamentos – aprovação e registro. Ele visa dar informação ao morador da área de proteção aos mananciais sobre a irregularidade da ocupação e a importância do reservatório para abastecimento público; estimular o poder público e os moradores a buscarem formas de recuperação ambiental e urbanística com redução dos impactos ambientais sobre a quantidade e qualidade das águas do reservatório; e mobilizar os moradores para a busca da sustentabilidade do conjunto de assentamentos situados no município. O programa é permanentemente alimentado com novas iniciativas e tem como inspiração o projeto de recuperação da Billings e Agenda 21, capítulo 7, dos as-

sentamentos humanos. Essa fórmula de trabalho foi adotada após a constatação de que a remoção dessa população é inviável social e financeiramente a curto e médio prazos. Se considerarmos apenas a população instalada em áreas de primeira categoria – restrição à ocupação da nova lei – e áreas de risco na sub-bacia e que devem ser obrigatoriamente removidas –, algo em torno de 15% a 20% do total de, aproximadamente, 1,2 milhão de pessoas, teremos um número extraordinário de pessoas para serem atendidas por políticas habitacionais de curto prazo. Logo, se as pessoas que não estão em situação de risco permanecerem onde estão pelos próximos 20 ou 30 anos, os impactos das ocupações devem, pelo menos, ser reduzidos.

Reprodução das irregularidades

O controle efetivo no processo de reprodução das irregularidades na ocupação de áreas de interesse ambiental em determinado local de uma municipalidade esbarra nas inefetividades existentes nas ações em outros locais, às vezes na vizinhança. Esse processo desloca a reprodução das irregularidades e precariedades de uma área para outra da metrópole. (Kazuo Nakano)

Promotora Rosângela Staurengi – Aparentemente, a solução passaria por uma gestão política e administrativa metropolitana. Algumas iniciativas regionais, em particular no ABC, já estão sendo tomadas, como o consórcio do ABC. Os comitês e subcomitês de bacias têm hoje como principal tarefa a elaboração de políticas regionais uniformes de gestão do território. Mas há um longo caminho de articulações políticas e administrativas para uma efetiva gestão metropolitana.



Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários

Maria Lucia Refinetti Martins*

O Brasil chega ao século XXI superando os 80% de população urbana,¹ vivendo em mais de 5,5 mil cidades.² No entanto, um olhar mais apurado facilmente verifica que a maior parte desse assentamento urbano é informal, produzido ao largo da legislação urbanística e ambiental existente. Em geral, no quadro urbano edificado só não predomina a irregularidade onde a legislação urbanística e edilícia é muito reduzida.

É marcante a presença de um tecido urbano precário – desde seu desenho e implantação à falta de infra-estrutura e equipamentos e à qualidade das edificações. A situação é de extensas áreas de moradia com insuficiência de transportes e de oferta de emprego, em situação precária, irregular e em grande parte das vezes em locais que comprometem mananciais urbanos de água potável e áreas ambientalmente frágeis, “protegidas por lei”.

A Constituição brasileira de 1988 introduz em nossa legislação o conceito de função social da cidade e da propriedade, enquanto o Estatuto da Cidade, de 2001, explicita as condições de tal exercício, reunindo inúmeros instrumentos – alguns novos, outros já tradicionais para a promoção de cidades mais dignas, funcionais e ambientalmente viáveis, consignando a idéia de direito à moradia e à cidade.

Parte desses instrumentos tem por objetivo evitar a retenção especulativa de imóveis vazios na área urbanizada, promovendo um aumento da oferta e conseqüentemente ampliando as possibilidades de acesso ao espaço urbano equipado. Outra parte dos instrumentos destina-se à regularização de situações existentes – áreas de assentamento de população de baixa renda, fora dos padrões urbanísticos e edilícios e em grande parte em áreas ambientalmente frágeis.

Natureza da irregularidade

Viabilizar tal propósito de regularização requer que se avaliem as condições concretas e a dimensão da irregularidade e suas razões. Assim, um primeiro aspecto a ressaltar é que, nas condições brasileiras, de reduzida correspondência entre a legislação urbanística e a realidade por conta do tamanho da exclusão social, um desafio inicial é conceituar ou *especificar melhor o conteúdo e natureza da expressão “irregular”*,

particularmente no que se refere a assentamentos de populações de baixa renda. Adequado ou não, só é irregular o que a legislação estabelece como tal. Aí se torna evidente o grande fosso entre o desejável e a realidade urbana. No plano da materialidade dos assentamentos, sua razão de ser é, evidentemente, acomodar a população: moradias com condições físicas e serviços adequados – para a família e para a comunidade (sem impactos negativos ou riscos para si e para o conjunto da cidade) e segurança de permanência. Não é o que se vê. Nesse quadro, o que se poderia chamar de regularidade ou de “padrão”? Pode-se admitir que são três os aspectos.

Condições reais

É a materialidade do fato observado, o conjunto de condições físicas efetivas dos assentamentos. Regularidade, nesse caso, corresponderia a atender a um padrão mínimo social e economicamente aceitável, que incluía salubridade e segurança, fundamentado na experiência concreta e não em modelos ou padrões arquitetônicos. Padrão e necessidades variam ao longo do tempo. À medida que tecnologia e produção de bens se ampliam, a noção de necessidade básica também se amplia. Como a distribuição de renda é muito desigual, com extremos, o parâmetro legal é hoje uma referência ambígua, que resulta excludente e discriminador.

Legislação urbanística e ambiental

É o que os legisladores decidem escrever na lei. Há os objetivos – “espírito da lei”; e os meios para atingi-los, traduzidos em forma de artigos – os “termos da lei”. Ocorre que nem sempre os meios levam aos objetivos pretendidos. É o que se observa, por exemplo, em relação à legislação adotada para proteção dos mananciais na região metropolitana de São Paulo: o intenso processo de urbanização, aliado ao esgotamento, a partir de meados da década de 1970, da oferta de lotes precários e de baixo custo – por restrições devidas à lei 6.766/79 – e à ausência de outras alternativas para a habitação popular, acabou empurrando a população de baixa renda justamente para as áreas ambientalmente mais frágeis, desprezadas pelo mercado formal, o que inviabilizou por completo a aplicação da legislação de proteção aos mananciais.

Nesse quadro, a remoção pura e simples da população, para atender ao estabelecido na lei, se mostra socialmente insustentável – ao mesmo tempo em que a regularização das ocupações não tem como atender aos parâmetros legais. É um quadro extremamente delicado graças às dimensões da

exclusão habitacional e à incapacidade do Estado de enfrentá-la. Nessas condições, o conceito de “razoabilidade” parece permitir que se coloque a questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?

Posse e registro

Refere-se à segurança da permanência da população na área em que vive. Refere-se a um tema social, que é a segurança da posse, mas fica regularmente associado à propriedade, e a propriedade, à sua escrituração. Do ponto de vista da regularidade urbanística, a regularidade registrária só entra na questão porque toda a ordem urbanística tem início na comprovação da regularidade da propriedade: para dar início aos procedimentos de aprovação de qualquer parcelamento ou loteamento é necessária a regularidade da propriedade.

Conceitos e procedimentos

Com base nesse conjunto de elementos é que se pode pensar no tema de regularização, iniciando por uma revisão no *campo conceitual e dos procedimentos*. Há necessidade de comprometer-se com um método de trabalho e de formulação de propostas que partam não de traduzir conceitos em desenho ou em normas, mas de construir práticas/propostas/modelos que respondam à nossa efetiva realidade, a nossas limitações institucionais e econômicas – criativamente, sem preconceitos, já que o usual ou o conceitualmente irrepreensível, formalizado no papel ou nas normas, em nossas condições reais, tem muitas vezes levado a desastres urbanísticos e ambientais.

Temos no Brasil – como na América Latina como um todo – o mau hábito de importar, na maioria das vezes sem crítica, modelos, padrões e práticas exemplares de outros contextos econômicos e de organização da sociedade e do Estado.

Não é diferente nos modelos e instrumentos urbanísticos. Adotados esses padrões, sob forma de legislação, normas técnicas ou mesmo expectativa ou referência para a prática profissional, cedo nos deparamos com sua não-observância. É o conhecido eufemismo das “leis que não pegam” ou da mais ampla “irregularidade” dos assentamentos e edificações.

Em termos de habitação, a aritmética básica ilustra essa condição. Numa referência tradicional de relação custo da moradia/renda familiar, a ordem de grandeza é que ela importe no equivalente a dois anos e meio de renda mensal total, ou seja, trinta vezes seu valor – o que equivale a um comprometimento de 20% da renda familiar por um prazo de 25 anos (considerados juros e encargos). Como referên-

cia, considerando a renda de cinco salários mínimos – R\$ 1,2 mil (metade das famílias da RMSP tem renda igual a esse valor ou inferior), chegar-se-ia a uma moradia de R\$ 36 mil. Toda legislação – Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Normas Técnicas – que, se aplicada, leve a um padrão de imóvel de valor final superior a esse, na ausência de subsídio, joga por definição metade da sociedade na irregularidade. Não é de causar surpresa que mais da metade dos imóveis na cidade sejam irregulares.

Essas condições costumam não ser reconhecidas, mesmo no meio técnico, numa operação simplificadora que atribui a irregularidade puramente à falta de fiscalização.

Assim, um primeiro ponto para construir um processo de capacitação em habitação de interesse social consiste em desenvolver conhecimento partindo do pressuposto de que o atendimento deve ser universal. Isso requer um olhar sobre a realidade que apreenda a efetiva condição da maioria da população bem como as condições institucionais de provisão e gestão.

Para tanto, é necessário rever conceitos e modelos, adotando em seu lugar *padrões calçados na realidade* cuja referência seja salubridade e segurança, porém, no contexto real; não o ingênuo estabelecimento de padrões ideais, porém inatingíveis. Uma meta intangível é um incentivo para que nada seja cumprido. Regras são cumpridas ou ignoradas, mas dificilmente “meio cumpridas”. Melhor uma regra mais básica, passível de ser compreendida e atendida por todos do que uma que seja mais elaborada, mais rigorosa e inviável na prática.

Criar padrões próprios para uma perspectiva de atendimento universal em políticas públicas – portanto, incorporando as necessidades da maioria da população – exige autoconfiança e investimento em pesquisa; e que se atribua a ela a respeitabilidade e o status que se atribui à designada “pesquisa de ponta”, de altíssima tecnologia, mas de aplicação restrita. Não se pode transigir quanto à precisão dos *fundamentos técnicos*, pelo contrário, devem ter o maior rigor, mas não se pode deixar de incorporar obrigatoriamente as variáveis de *exequibilidade e capacidade gerencial* no contexto real.

O que se tem observado é que os assentamentos precários, especialmente os que se encontram em áreas “protegidas” por razões ambientais, do ponto de vista jurídico são irregularizáveis, segundo a legislação existente; do ponto de vista social, têm representado a única alternativa de moradia de enorme parcela da população.

Nas grandes cidades brasileiras, a questão ambiental talvez hoje mais grave seja associada à forma de ocupação do solo. É expressão de um processo de industrialização periféri-

ca e dependente, consolidado à base de baixos salários e correspondente a um processo de urbanização acelerado, que levou a população urbana de pouco mais de 30% do total, em 1940, a 55%, em 1970, chegando a 2000 com mais de 80% da população vivendo em cidades.³ Isso significou, nos maiores centros, crescimentos anuais de até 10% e mesmo superiores, em determinados períodos.

Formação da irregularidade

Nos primórdios da industrialização, com a reduzida capacidade do Estado de promoção e gestão de políticas públicas voltadas para o assentamento humano e prioridade dos recursos públicos, dada a implantação da infraestrutura para a produção, o assentamento dos grandes contingentes de população que afluíam para a cidade a cada dia se deu majoritariamente pela autoconstrução de moradias em arruamentos na periferia das cidades, de baixíssima qualidade, sem infraestrutura, com lotes comercializados a baixo custo e a prazo.

Sem qualquer restrição ambiental, funcional, de qualidade ou estética, esse processo marca desde seu início uma ocupação territorial predatória, contínua, sem a mínima reserva de áreas públicas e em condições técnicas que na grande maioria das vezes desencadeou situações de erosão de difícil controle.

Esse processo não deixou de ter continuidade, nos anos mais recentes, sob formas talvez um pouco diferenciadas, apesar da redução das taxas de crescimento e do desenvolvimento de instrumentos de controle. A principal expansão urbana continua se dando de modo precário, generalizando o designado "assentamento informal".

Do ponto de vista demográfico, foi fora dos núcleos centrais, mas dentro das regiões metropolitanas que ocorreu o maior crescimento de população, com a conseqüente intensificação dos processos de suburbanização e periurbanização precária, ao lado da implantação segregada dos mais diversos tipos de condomínios e loteamentos fechados, que abrigam populações de renda mais alta.

Ao mesmo tempo, a ausência de alternativa habitacional para a maioria da população pobre nas grandes cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma das conseqüências a ocupação irregular e predatória ao meio ambiente urbano. Os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas proliferam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei (mediante fortes restrições ao uso) – e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário.

Nesse contexto, a principal questão ambiental urbana é

antes de tudo um problema de moradia e de carência ou insuficiência de política habitacional.

Do final dos anos de 1940 até meados da década de 1970, o país teve seu mais intenso ritmo de urbanização, que resultou numa expansão periférica e precária das cidades. Apenas na década de 1970 tem início uma legislação com alguma exigência de infra-estrutura e de espaços públicos. A legislação paulistana que impõe regras de qualidade aos loteamentos é de 1972; a legislação nacional sobre esse assunto é de 1979 – a lei federal 6.766/79. A incorporação de controles ambientais é instituída sob forma de lei em São Paulo, em 1975, com a Lei de Proteção aos Mananciais – lei 898/75.

Ao serem aprovadas, essas duas leis – de Proteção aos Mananciais e de Loteamentos – continham dispositivos admitindo a regularização, sob forma de exceção, do que já estava implantado, criando a figura do *empreendimento adaptado*.

Em São Paulo, nas áreas de proteção a mananciais – particularmente aquelas ao sul da cidade, bacias das represas Guarapiranga e Billings – são diversos os loteamentos produzidos literalmente à margem de qualquer lei, implantados após a promulgação da legislação de proteção aos mananciais, que, de fato, só se implantou efetivamente nas duas décadas seguintes; a maior parte deles tem algum pedido de aprovação ou mesmo planta aprovada na década de 1950, em geral sem maiores preocupações com a regularidade urbanística ou legal. Com a interdição do registro em cartório de registro de imóveis das propriedades em loteamentos irregulares, iniciada com a lei 6.766/79, houve uma verdadeira *corrida à regularização* e à criação de legislação de exceção, mesmo quando esta exigia condições que a maioria dos assentamentos não dispunha.

A situação hoje é de uma extensa área de loteamentos onde vive população de baixa renda, em situação irregular e, em grande parte das vezes, em áreas que comprometem os mananciais urbanos. Há cerca de um milhão e meio de pessoas nessas condições no entorno dos mananciais da cidade de São Paulo – represas Guarapiranga e Billings. Do ponto de vista jurídico, são *irregularizáveis* segundo a legislação existente; do ponto de vista social, representam a única alternativa de moradia de enorme parcela da população.

A questão da regulamentação

Quebrar esse círculo de insensatez implica reverter procedimentos de trabalho e de proposição de regulamentações, viabilizando efetiva correspondência entre legislação e condição concreta. Ora, nossa tradição quanto à regulamenta-

ção urbanística tem sido a da aprovação de lei/pouca efetividade da lei (irregularidades)/anistia e elaboração de lei mais rigorosa, que estimula o descumprimento e a irregularidade, nova anistia e assim indefinidamente. Não é exagero avaliar que a grande maioria dos arruamentos irregulares em São Paulo o são por força de anistias ou formas de regularização. Aqueles que tiveram sua aprovação estritamente dentro da lei, previamente à implantação, são inequívocas exceções.

Com o objetivo de discutir a natureza desse conflito, prioritariamente no caso da ocupação existente nas áreas de proteção ambiental e da necessidade de garantir condições de consumo da água dos mananciais de São Paulo, iniciou-se trabalho em parceria entre o Laboratório de habitação e assentamentos humanos do departamento de projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e integrantes do Ministério Público do estado de São Paulo – Centro de apoio operacional das promotorias de Justiça de urbanismo e meio ambiente, além de municipalidades da região metropolitana de São Paulo.

O desenvolvimento do projeto vem permitindo melhor compreensão da dinâmica de implantação de loteamentos e edificações irregulares e/ou clandestinos e a avaliação de seus efeitos negativos. Tem também identificado gargalos e dificuldades no controle do uso do solo e maneiras mais adequadas de abordagem da questão da irregularidade, com instrumentos e soluções técnicas alternativas e possibilidades novas, como o recurso ao termo de ajustamento de conduta e os novos instrumentos decorrentes do Estatuto da Cidade, como o usucapião especial urbano ou o usucapião coletivo.

Decorrentes do conjunto dos trabalhos – de investigação e de projeto –, uma série de produtos vão se consubstanciando, entre eles a identificação e sistematização de situações típicas e, portanto, evidenciando as verdadeiras questões.

Tem-se trabalhado a partir de casos concretos, selecionados entre os procedimentos em fase de investigação pelo Ministério Público. Elabora-se para esses casos proposta de alternativas urbanísticas – incluindo infra-estrutura, ainda em fase de anteprojeto.

O material produzido vai sendo consolidado à medida que alguns aspectos se mostram mais definitivos, permitindo, assim, acúmulo e avanços. Esse material é constituído tanto por relatos e desenhos referentes a intervenções físicas, que visam à qualificação ambiental, quanto por trabalhos teóricos, conceituais ou mesmo de interpretação e explicitação, que buscam inserir o tema dos assentamentos populares em áreas inadequadas num contexto mais amplo, construindo nexos e desdobramentos.

O objetivo específico do trabalho é desenvolver, a partir

do estudo de casos concretos, a proposição de soluções urbanísticas para mitigar os prejuízos coletivos nas situações de irregularidade consolidada e de difícil reversão, melhorando as condições ambientais e permitindo alguma solução/regularização jurídica. Procura também estabelecer restrições e exigências que facilitem o processo de fiscalização e desenvolver parâmetros que contribuam para a elaboração dos planos de bacia, conforme instituído pela lei 9.866/97, Lei de Proteção e Recuperação das Bacias.

Esses aspectos são fundamentais para a sustentação das adequações e qualificação propiciada pelas intervenções propostas.

Como desdobramento natural do projeto, deve-se avançar no desenvolvimento de diretrizes de preservação/ocupação e uso do solo para áreas ambientalmente sensíveis e de mananciais na grande São Paulo – e em outros grandes centros –, incorporando à sua concepção ambiental e urbanística critérios e formas de aplicação, fiscalização e controle, compatíveis com a cultura e as normas jurídicas nacionais e locais e a efetiva capacidade de gestão do poder público e articulação da população envolvida.

Produção de conhecimentos

No que tange à pesquisa, pela própria natureza de seus objetivos, o desenvolvimento aponta para três rumos principais de investigação: aspectos técnicos, aspectos jurídicos e aspectos de gestão.

No que se refere a *aspectos técnicos*, atenta-se particularmente para o desafio de buscar alternativas de intervenção que viabilizem, em assentamentos consolidados de impossível adequação à legislação vigente, atingir uma condição de respeito ao “espírito da lei”, qual seja, a proteção aos mananciais e sua manutenção ao fim da intervenção.

Para atender ao objetivo de garantir a qualidade da água dos mananciais, a legislação de proteção hoje vigente utiliza como instrumento restrições de uso e ocupação do solo: baixa densidade de ocupação, por meio de lotes obrigatoriamente grandes. Admitir a possibilidade de reparação de danos e ajustamento de conduta em condições de completa impossibilidade de adequação aos padrões da lei implica disponibilizar outras alternativas e instrumentos que assegurem atingir seus objetivos, ou seja, que permitam conseguir boa qualidade e adequada quantidade de água e ao mesmo tempo estabeleçam padrão de controle que garanta o estabelecido no termo de ajustamento.

Nessa linha investiga-se no meio técnico propondo projetos de moradia que minimizem o comprometimento ambiental em áreas junto aos mananciais da cidade de São Paulo: tanto

para mitigar situações em que a ocupação inadequada é de remoção socialmente inviável como para desenvolver projetos e implantações alternativas que permitam simultaneamente moradia e preservação ambiental; e buscar, no caso de assentamentos consolidados de moradia pobre, evitar a contaminação da água pelo esgoto doméstico, recorrendo a propostas de ação local, de baixo custo e baixo impacto.

Em relação aos *aspectos jurídicos*, o trabalho é voltado para a investigação de elementos que incluem levantamento e análise de inquéritos civis, procedimentos preparatórios e ações civis relativas a assentamentos irregulares em áreas de mananciais em curso nas promotorias de Justiça de habitação e urbanismo; antecedentes de regularização urbanística e/ou registrária desse tipo de loteamentos; termos de ajustamento de conduta celebrados; e padrões de compensação ambiental que tenham sido aceitos.

Quanto a *aspectos de gestão*, a pesquisa vai em duas direções: a primeira observa procedimentos adotados em órgãos institucionais, como prefeituras, secretarias do meio ambiente, Ministério Público e conselhos gestores de bacia hidrográfica quanto à regularização e ações de controle e fiscalização de loteamentos irregulares, particularmente nas áreas de proteção a mananciais; a segunda associa aspectos técnicos e de gestão, propondo o desenvolvimento de metodologia de análise de casos, estabelecimento de uma "tipologia" referencial e produção de parâmetros ou "modelos" de orientações a assumir nos diferentes tipos de assentamentos e de irregularidades que se apresentam nas áreas de mananciais. Trata-se de caracterizar situações-padrão e definir diretrizes de ajustamento que possam ser adotadas para formulação de termos de ajustamento de conduta.

Efetividade da regularização

Vislumbrando esse contexto fica evidente que nem tudo que é irregular é precário. No entanto todos os assentamentos precários são irregulares. Em geral a irregularidade é não seguir a regulamentação, com padrões muito abaixo dos exigidos por lei: declividade maior do que a permitida, lotes menores do que a área mínima, falta de áreas públicas, falta de infra-estrutura. Novo círculo vicioso se estabelece: o assentamento é irregular por estar abaixo do padrão estabelecido em lei – portanto, para tornar-se regular, é necessário investir recursos – desapropriações, remoções e obras. No entanto, para obter financiamento é necessário que o assentamento seja regular: desde a propriedade da terra à aprovação do

projeto e sua implantação. Conseqüentemente, pereniza-se a irregularidade.

As zonas especiais de interesse social, Aeis, recorte no padrão urbano utilizado pioneiramente em Recife na década de 1980, no ABC, a partir de 1990, e finalmente incorporadas ao Estatuto da Cidade, a partir de 2001, constituem um tipo de alternativa, que visa garantir a permanência dos assentamentos populares existentes e reservar áreas ainda desocupadas para uso habitacional de baixa renda.

O Estatuto da Cidade introduz diversos instrumentos e alternativas cuja aplicação, no entanto, não pode ser aleatória ou generalizada. É necessária uma coordenação sinérgica de vários fatores – o projeto de regularização exige uma concepção integrada e articulada de projeto urbanístico, tecnologia e projeto de infra-estrutura, solução de regularização urbanística, adequação, revisão de leis, enquadramento como Zeis –, solução de regularização da propriedade – compra e venda, desapropriação, usucapião, usucapião coletivo, concessão especial, simples desmembramento da gleba em lotes –, solução de financiamento das obras, solução de manutenção – condomínio, cooperativa, responsabilidade do poder público.

Os projetos já desenvolvidos no âmbito da pesquisa LabHab – CAO-UMA vão consolidando algumas conclusões.

A experimentação e a prática fazem parte da construção teórica. O desenvolvimento de projetos e sua aplicabilidade são essenciais a essa construção. São diversas as proposições de desagramento e de melhoria ambiental que vêm sendo desenvolvidas como projetos-piloto no âmbito desse projeto de pesquisa, que envolve pesquisa, ensino e extensão.⁴ Representam uma etapa do trabalho. É a partir dessas experiências que começa a ser possível precisar graus de irregularidade, formas de intervenção e superação e caminhos para a regularização também nos campos jurídico e registrário.

No tocante ao projeto urbanístico, os estudos partem da análise da inserção do assentamento em relação à área urbana consolidada e da localização das redes de infra-estrutura. A avaliação é desenvolvida por microbacia, considerando o posicionamento e implantação do assentamento e a topografia.

As propostas adotam o princípio de dificultar a expansão para áreas ainda não ocupadas, facilitando assim o processo de fiscalização, que é indispensável, tanto quanto a oferta de outras alternativas por meio de programas habitacionais. Os projetos utilizam recursos técnicos simples e de baixo custo. A partir dos antecedentes, procura-se avançar no sentido do detalhamento técnico e orçamento das obras.

É importante, no entanto, ressaltar que a irregularidade do assentamento está normalmente associada não apenas à falta de renda das famílias, mas à fragilidade de sua inserção social.

Nesses termos, a sustentabilidade de qualquer processo de regularização passa não só pelo projeto e investimento, mas essencialmente pela promoção de inclusão social. Isso implica a necessidade de sinergia das ações setoriais promovidas:

- capilaridade da presença do Estado – agentes de saúde/urbanos;
- implementação de ações visíveis – identidade, qualidade urbana;
- circulação transversal – cruzamento de vales, ligando perpendicularmente as vias radiais que constituem normalmente os únicos acessos aos bairros; e
- participação da comunidade – programas associados de emprego e renda.

Do ponto de vista da regularização, a maior dificuldade não é nas favelas, mas nos parcelamentos irregulares; enquanto na favela há maior continuidade da área ocupada e uniformidade – de tipologias, área de cada unidade e forma de posse, já que ninguém é proprietário da terra –, nos parcelamentos há tamanhos diferentes de lotes, lotes com pequena ou grande ocupação, construções nos mais diversos estágios: de barracos improvisados às mais sólidas e acabadas, proprietários quites, compradores que interromperam o pagamento e ocupantes.

Face a esse conjunto de considerações, algumas propostas para viabilizar a regularização de assentamentos precários e garantir sua manutenção, podem ser elencadas.

- Atribuir à área o caráter de Zeis cujo perímetro seja aprovado em lei.
- Envolvimento da comunidade, desde o início do projeto montado, por meio de conselho de Zeis.
- Considerar a área como capaz de receber financiamento mesmo antes da regularização formal, bastando o projeto de regularização e a assinatura de um termo de responsabilidade por parte dos interessados, superando assim, o impedimento da contratação de financiamento.

– O projeto de regularização, específico para a Zeis, passa a constituir-se na regra para aquele lugar – a “convenção do bairro”.

O tema, complexo e de raízes estruturais, envolve diversos aspectos em que, no conhecimento acumulado e disponível na sociedade e no meio acadêmico, as “noções” são muitas e as certezas muito poucas – e as práticas, por sua vez, são reconhecidamente insatisfatórias. A pesquisa, Reparação de danos e ajustamento de conduta em matéria urbanística, desenvolvida em parceria, representa importante espaço de re-

flexão e elaboração, mas deve ser compreendida como parte apenas de um processo muito mais abrangente, que é lento, de construção de novas maneiras de focar o problema do assentamento em grandes cidades, o que envolve concepções de urbanismo, soluções técnicas, corpo jurídico, formação de profissionais, estrutura administrativa e de gestão, provisão de recursos, adequação dos formatos de financiamento.

***Maria Lucia Refinetti Martins é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, laboratório de habitação e assentamentos humanos, departamento de projeto.**

Notas

¹ BRASIL. IBGE. Estatísticas de população. Censo Demográfico 2000 – Resultados do Universo. População residente, por situação do domicílio – Brasil. Pop. total; 169.799.170; pop. urbana: 137.953.959 – 81,24%. Página Web, 10/09/2003.

² BRASIL. Ministério das Cidades. O ambiente da desigualdade. Texto subsidiado à Conferência das Cidades. 2003. Página Web, 25/08/2003.

³ BRASIL. IBGE. Estatísticas de população. Dados Históricos dos Censos. População residente, por situação do domicílio – 1940-1996. População Urbana: 1940: 31,23%; 1970: 55,92%. Página Web, 10/09/2003.

⁴ Projeto Reparação de danos e ajustamento de conduta em matéria urbanística, apoiado pelo programa de pesquisas em políticas públicas da Fapesp. Os trabalhos se desenvolvem a partir de loteamentos irregulares processados pelo ministério público, identificados como casos paradigmáticos. A partir deles se desenvolve a pesquisa bem como uma disciplina optativa de ateliê. Participam dessa disciplina, professores, alunos, promotores públicos, representantes das prefeituras e profissionais convidados, para aprofundar conhecimentos sobre as áreas e sobre o contexto jurídico e institucional. Aos alunos, orientados pela equipe de professores, coube desenvolver análises e projetos, com propostas de alternativas para regularização jurídica e urbanística dos assentamentos.

Os diversos casos já estudados ou em estudo situam-se nos municípios de Santo André, São Bernardo e Diadema (na bacia Billings) e Embu (na bacia Guarapiranga), no estado de São Paulo.

No que se refere à pesquisa, mais propriamente, o desenvolvimento dos trabalhos inclui diversos graus de participação, que se consubstanciam em atividades regulares da equipe mais ampla, que, completa, constitui-se de mais de 20 pessoas: pesquisadores, equipe parceira (promotores de Justiça do Cao-Uma), promotores de Justiça dos municípios de Diadema, Embu, Santo André e São Bernardo, técnicos das áreas de habitação e meio ambiente desses municípios, bolsistas do projeto (Fapesp e Pibic), bolsista do programa PAE-USP, estudantes cujo tema do trabalho final de graduação dizia respeito ao assunto.



Irib participa de GT do Ministério das Cidades sobre regularização fundiária

Comitê de articulação federativa. Reunião do grupo de trabalho sobre regularização fundiária no Ministério das Cidades, em Brasília.

GT sugere que cartórios de registro imobiliário participem dos programas de regularização fundiária, para que sejam bem sucedidos.

Regularização fundiária: Comitê de articulação federativa

A pedido de Rosani Evangelista da Cunha, assessora especial da Casa Civil, os notários e registradores foram convidados para a reunião do grupo de trabalho sobre regularização fundiária do Comitê de articulação federativa, CAF, realizada no último dia 21 de julho, no Ministério das Cidades, em Brasília.

O Irib participou da reunião para discutir aspectos rele-

vantes à implementação do programa de regularização fundiária do governo federal.

O Irib tem se engajado na discussão nacional para o estabelecimento de normas técnicas harmônicas em todo o território, favorecendo a implementação de políticas públicas voltadas para a regularização fundiária. Veja, a seguir, como foi a reunião e quais foram as sugestões apresentadas pelos participantes do grupo de trabalho.



Sérgio Jacomino, Sandra Berredo, Luis Portella Pereira, Edésio Fernandes, Marco Antônio Pessoa e Márcia Bezerra

Ata da reunião

Participaram do encontro, pela Casa Civil, Marco Antônio Pessoa, representando a Frente Nacional dos Prefeitos, Márcia Bezerra (RJ) e Sandra Berredo (ES), pela Confederação Nacional dos Municípios, compareceu Luis Portella Pereira, representando os registradores brasileiros, pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Sérgio Jacomino, pela Secretaria do Patrimônio da União, Pedro Celso e pelo Ministério das Cidades, Paula Santos e Edésio Fernandes.

A reunião foi dividida em três partes: uma apresentação dos contratos e convênios que têm sido celebrados entre o Ministério das Cidades e diversos Municípios e Estados; uma apresentação da consulta encaminhada pela CNM aos municípios, acerca da ocupação de bens públicos da União; e uma discussão sobre a ação dos cartórios de registro imobiliário.

Paula Santos apresentou o contrato de cessão gratuita de aforamento assinado pelo Ministério das Cidades com o Município do Rio de Janeiro. Márcia Bezerra sugeriu que contratos futuros devem ser

mais flexíveis, evitando soluções que criem camisas-de-força para os Municípios (por exemplo, o tipo de regime jurídico a ser adotado quando da transferência dos direitos para os ocupantes, determinação de tamanho de lotes, etc.).

Também sugeriu que fosse desburocratizado o tratamento da forma de isenção de cobrança do foro – a “prova anual de pobreza” a que são submetidos os ocu-

pantes, através da revisão urgente da legislação aplicável, sobretudo o Decreto nº 1.360/94, que, na sua avaliação, limitou o alcance mais amplo da Lei nº 7.450/85. Além disso, lembrou que as agências locais da SPU não têm a capacitação necessária para lidar com todos os critérios burocráticos.

Sandra Berredo reivindicou que os contratos de cessão de aforamento assinados nos governos anteriores sejam modificados no sentido de incorporar a gratuidade da cessão.

Foi amplamente discutida a questão do instituto jurídico dos terrenos de marinha e levantada mais uma vez a neces-

sidade de sua modernização. Sandra Berredo sugeriu o respeito a uma faixa de segurança de 100 metros. Foi também pedido a Pedro Celso um esclarecimento acerca do artigo 90 da lei 7.450, que admitiria a remissão de terras de marinha após 10 anos para além da faixa dos 100 metros, para obtenção de domínio pleno.

Pedro Celso concordou com os comentários acerca das dificuldades operacionais da SPU e da necessidade de desburocratização e atualização do Decreto nº 1.360, e pediu ao GT que formulasse propostas de encaminhamento.

Lembrou a pressão existente no Congresso Nacional para alteração da lei 9.636, e defen-

Membros representantes do governo federal

Ministério das Cidades:

Raquel Rolnik e Edésio Fernandes.

Ministério do Planejamento

Secretaria de Patrimônio da União - SPU

Alexander Matos

Casa Civil

Paula Ravanelli Losada e Welington Gomes Pimenta

Advocacia geral da União

Cezar Pontes Clark

Membros representantes dos municípios

Pela Confederação Nacional de Municípios - CNM

Fábio Costa Couto Filho

Pela Associação Brasileira de Municípios - ABM

Mário Simonsen A. Faquim

Pela Frente Nacional de Prefeitos - FNP

Sandra Bêrredo, Marcia Bezerra,
Maria Lucia Cerqueira Leite e Davi Ferreira da Guia

deu a constituição de um GT especial para discutir as alterações necessárias e um novo desenho institucional quanto à gestão do patrimônio público da União. Esse GT incluiria os Poderes Legislativo e Executivo Federal, representantes dos Municípios e dos governos estaduais. A SPU se tornaria então um braço técnico gestor da política a ser formulada.

Foi decidido pelos participantes que, após a identificação e organização de todos os projetos de lei existentes, seria encaminhada uma solicitação nesse sentido ao Dr. Vicente Trevas, da Casa Civil, e ao Deputado João Paulo.

Quanto ao artigo 90 mencionado acima, PC pediu que uma consulta formal fosse encaminhada à SPU.

Paula Santos apresentou o modelo dos convênios de cooperação técnica já assinados a serem celebrados entre o Ministério das Cidades, a SPU e Estados (Institutos de Terras) e/ou Municípios, para agilizar os programas de regularização inclusive pela elaboração de levantamento fundiário. MC sugeriu que fosse considerada a possibilidade de envolvimento nesses convênios também dos cartórios de registro imobiliário, que são fundamentais para que os programas de regularização sejam bem sucedidos.

Edésio Fernandes mostrou *on line* a consulta que tinha sido proposta na reunião anterior do GT, e que foi encaminhada pela CNM (James Mattos) a milhares de Municípios. O resultado dessa consulta será apresentado na próxima reunião do GT.

Finalmente, foi feita uma discussão sobre os cartórios imobiliários, enfatizando a necessidade de uniformização de critérios e

procedimentos, bem como de redução/isenção das custas.

Sérgio Jacomino apresentou a proposta de discussão de um modelo normativo e regulador dos cartórios, inserido na estrutura do Ministério da Justiça, mas com ampla participação de outros Ministérios – especialmente Cidades e Planejamento.

Márcia Bezerra pediu que fosse reiterado ao Ministério da Justiça o convite para que participe do GT.

Sérgio Jacomino lembrou que em outras áreas – por exemplo, a lei que regulamenta a microfilmagem – o MJ já fez uma regulamentação nacional que funciona bem, e que poderia servir como modelo para a ação dos cartórios nos programas de regularização.

Sérgio Jacomino ficou de preparar uma lista de quais deveriam ser esses critérios gerais a serem discutidos e de enviá-la para a próxima reunião do GT.

Sérgio Jacomino lembrou também que, no que toca às áreas rurais, a Lei federal nº 10.267/2001 já criou um novo paradigma de compatibilização das bases cadastral e registrária, cuja aplicação depende da obtenção de mais recursos financeiros pelos Municípios.

O que é o Comitê de articulação federativa?

O Comitê de articulação federativa foi formalizado por meio de um protocolo de cooperação federativa, assinado pelo governo federal e pelas entidades de municípios que organizaram a VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, ocorrida entre os dias 11 e 13 de março passado.

A cooperação entre a União e os municípios tem como objetivo, segundo o protocolo assinado, a construção de “mecanismos para instituição de ações complementares e solidárias entre as esferas federal e municipal de governo, nas áreas política, econômica e social, visando ao atendimento dos dispositivos constitucionais e das demandas da sociedade de forma eficiente, racional e efetiva, preservando, fortalecendo e aperfeiçoando as relações entre a União e os Municípios”.

O Comitê de articulação federativa, que materializa esse processo de cooperação, é composto por re-

CONHEÇA ALGUNS DOCUMENTOS IMPORTANTES

Resumo executivo

Resumo executivo de reunião do GT regularização fundiária de 25/4/2003:

http://www.comitefederativo.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=26386

Resumo executivo de reunião do GT regularização fundiária de 3/5 2003:

http://www.comitefederativo.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=26677

Outros documentos

A ação dos cartórios de registro imobiliário no contexto dos programas de regularização de assentamentos informais para população de baixa renda:

http://www.comitefederativo.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=26423

Por uma política e um programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. Uma proposta inicial para consulta e ampla discussão:

http://www.comitefederativo.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=26424

Programa cidade legal – apoio à regularização sustentável:

http://www.comitefederativo.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=26503

representantes da União, indicados pela Casa Civil da Presidência da República, e por representantes dos municípios, indicados pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos. A coordenação do comitê é atribuição da subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República. No ato de instalação do comitê, realizado no Palácio do Planalto no dia 9 de abril de 2003, foi assinado um termo aditivo ao protocolo de cooperação federativa, com a incorporação da Associação Brasileira de Municípios ao Comitê.

O Comitê de articulação federativa deve ser entendido como instância responsável pela negociação e pactuação da agenda de consensos entre a União e os municípios e pelo acompanhamento dos encaminhamentos políticos e operativos dela decorrentes.

Atribuições do comitê

A atribuição central do comitê é coordenar a interlocução permanente entre a União e os municípios, buscando a construção de consensos em torno dos temas que compõem o pacto federativo e das ações de interesse comum da União e dos municípios. Nessa concepção, não cabe ao comitê arbitrar ou votar proposições pautadas pelos representantes da União ou das entidades, mas buscar a construção de consensos.

Os temas que compõem a agenda de trabalho inicial do comitê são definidos no próprio protocolo. São eles: reforma tributária; reforma fiscal; reforma da previdência; acesso dos municípios ao crédito público federal; avaliação da atual sistemática das transferências de recursos federais aos municípios; proposições com vistas ao encaminhamento de projeto de lei complementar fixando normas para a cooperação entre a União e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos do parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988.

Outros temas, no entanto, podem ser incluídos na agenda de trabalho, desde que pautados por um dos membros do comitê de acordo com o que dispõe seu regimento interno.

Modo de funcionamento do comitê

O Comitê de articulação federativa tem a seguinte organização.

I- Pleno – é constituído pelos membros titulares indicados pelo governo federal e pelas entidades representativas do movimento de prefeitos signatários do protocolo de cooperação federativa. É a instância de decisão do comitê.

II- Secretaria técnica – constituída por técnicos indicados pela subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil e pelas entidades de prefeitos, tem por finalidade atuar como espaço institucional de apoio, avaliação, formulação e construção de consensos técnicos e de busca de alternativas que reflitam as contribuições recolhidas junto ao governo e aos municípios.

III- Grupos de trabalho – constituídos pelo pleno do comitê, têm como objetivo realizar estudos técnicos e aprofundar a discussão sobre temas considerados relevantes. Têm existência temporária e se extinguem com a conclusão dos seus trabalhos.

O que é o GT de regularização fundiária?

O GT tem por objetivo discutir e criar condições de várias ordens para que a política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável, coordenada pelo Ministério das Cidades, possa ser efetivamente implementada.

O GT se estrutura em torno da discussão de três temas.

– A formulação de uma política integrada e estratégia de gestão fundiária do patrimônio da União nos municípios, no contexto dos programas de regularização dos assentamentos informais para população de baixa renda. Essa discussão considerará os instrumentos legais e administrativos em vigor e se dará a partir de um levantamento e organização desses instrumentos pela Secretaria de Patrimônio da União.

– A discussão acerca da alteração da legislação cartorária, visando facilitar os programas e processos de regularização empreendidos pelos municípios.

– A consideração da possibilidade de promoção do recadastramento fundiário em áreas urbanas por GTs, para compatibilização entre as bases cartográficas e as bases utilizadas para fins cartorários.

“O GT tem por objetivo discutir e criar condições de várias ordens para que a política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável, coordenada pelo Ministério das Cidades, possa ser efetivamente implementada.”

Jurisprudência registral, notarial e imobiliária

Está disponível no site do Irib – http://www.irib.org.br/asp/pesq_juris.asp – o mais completo acervo jurisprudencial sobre direito notarial, registral e imobiliário da Internet.

Agora, há também um considerável acervo de jurisprudência especializada, as decisões da Primeira Vara de Registros Públicos da Capital de São Paulo, que representam preciosa fonte de pesquisa, especialmente criada para associados do Instituto.

Veja, a seguir, a apresentação do serviço pelo jurista Ricardo Henry Marques Dip, juiz do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo e titular da Academia Paulista de Direito.



Segurança jurídica e o valor da jurisprudência

Ricardo Dip

1. Desde a célebre obra com que López de Oñate, em meados do século XX, firmou a idéia de que a crise do direito é antes uma *crise de segurança* – ou, por outro ângulo, de *certeza* –, tornou-se tópica a afirmação de que uma crise jurídica não é preferencialmente uma crise de justiça. Não que possa estar a crise do direito inteiramente alheia de algum desprezo da busca da *res justa*. Compreendeu-se, porém, que sem segurança jurídica não se pode cogitar de uma justiça estável.

Designou-se como crise algo que seria melhor nomear como uma situação. A crise – veio lembrar-nos com excelentes razões o excelente Romano Amerio – é um fato pontual, não um fenômeno diacrônico. Algo que é um *kairós*, não uma continuidade. Mas, enfim, há termos que são da moda. Pois, também o adotemos (com perdão...).

O fato aqui relevante é que se segue falando em crise do direito como fenômeno de falsa antinomia entre uma aparente persecução incessante – mas lastimavelmente incerta – de uma *res justa* que ora não vem sinalizada por critérios objetivos, ora se busca à margem de segurança. Pensa-se combater o direito de escravos – extraível do kantismo – por um direito de deuses (seculares, *bien sûr*...), inspirado em outros devaneios iluminísticos e pós-iluministas: ao fim, o *vudu* do direito primitivo guarda hoje certa correspondência com o simples *poder* de normatividade.

2. O direito não pode ser objeto da virtude da justiça e, ao mesmo tempo – e, por certo, sob o mesmo aspecto – ter a

justiça como fim. Da mesma sorte, quando se pensa que a saúde é o objeto da medicina, ninguém concluirá que o fim da saúde é a medicina.

É preciso reencontrar a noção de *bem comum*, como fim do direito. Só a partir dessa visualização cabe compaginar justiça e segurança jurídica, confirmando-se a proclamação de *Le Fur*, quando, em 1937, na abertura dos trabalhos da terceira sessão do Instituto Internacional de Filosofia do Direito e Sociologia Jurídica, advertiu que o bem comum e a justiça não são verdadeiramente antinômicos, senão que constituem, antes, *les deux éléments, les deux faces du bien commun ou de l'ordre public*.

3. Não se poderia, não se saberia apreender adequadamente o bem comum sem percepção-lo à luz da *rerum natura* e da *natura rei*, como salientou, não faz muito, *Vallet de Goytisolo*, até chegar a aquela misteriosa luminosidade obscura que ao tempo em que se capta e escapa, que ao evadir, compreende-se, que se intui e então refoge, que se lê arduamente como *lex naturae* porque impera como *lex aeternae*. O bem comum que conclama a instituir a paz na cidade dos homens só se pode executar por meio de um projeto concretizável *humanamente*. Essa concreção – que consiste em estabelecer a tranqüilidade na ordem – exige inevitavelmente a *lei humana* e sua compreensão, interpretação, integração e aplicação. A *lei humana lê* – que *lex* pode provir de *legere*, isso já ensinava Suárez –, a lei humana – e por algo Platão a designava como *lógoV* – que deduz, sobretudo, os elementos permanentes da cidade, mas que, nesse prisma de razão se arrisca a deixar escapar seus elementos instáveis. E por isso *lex*, que também pode derivar de *ligare* – ainda na lição suaresiana – obrigando-se às leis superiores, é indispensavelmente fruto da *prudência*, de modo que a lei humana, honesta e justa, conforme à natureza das coisas e ditada em ordem ao bem comum, é também, na conhecida lição das *Etimologias* de Santo Isidoro, amoldada aos costumes de cada cidade: *secundum consuetudinem patriae*. Está-se em busca do *legislador* que seja *legisprudente*, aquele, como disse Michel Bastit, que sabe fazer obra de justiça e de prudência, lendo, repartindo e obrigando.

4. Um estudioso norte-americano contou o número de palavras do Decálogo – por suposto, em versão inglesa – e encontrou o total de 297. Fez a mesma coisa com a Declaração da Independência dos Estados Unidos: 1.500 palavras. Por fim, contabilizou um decreto relativo à estabilização de preços do carvão no ano de 1959: 26.911 palavras.

A esses dados, acrescentou Nicolas Nitsch que os instrumentos jurídicos publicados em 1881 no *Journal Officiel*, em França, se estendiam por 7.264 páginas. Cem anos mais tarde, esparramavam-se por 15.156 páginas.

O crescimento legislativo é vultoso em toda parte. A *inflação legislativa* difunde-se por todo o mundo, como que por um fenômeno de osmose.

E gera uma outra inflação: a do *direito jurisprudencial*. Uma e outra formam o gênero *inflação jurídica*. Por direito jurisprudencial, cabe entender – em perdurável acepção, reafirmada por Lombardi – a jurisprudência doutrinária e a jurisprudência dos tribunais.

O problema desborda o plano da mera quantidade de normas, de doutrinas e decisões. A avulsão de regras termina por afetar uma possível unidade de sentido no direito jurisprudencial. O que, para mais, sofre não raro o influxo de um outro complicador: a polarização dos órgãos decisórios.

5. Em toda parte, o campo do direito registrário e do direito notarial – ou, se se admitir uma unidade formalizada, seu campo unificado – não ficou imune à crise de segurança provocada pela inflação jurídica.

No caso do Brasil, com duas agravantes específicas: a novidade de uma inscrição anfibiológica de corte constitucional (art. 236, CF de 1988) e a federalização de uma normativa de regência (lei 8.935/94) antes referida à atribuição legislativa de cada estado-membro.

Se, de maneira estendida, a pluralização de sentidos decisórios tem já o efeito de afrouxar a força constritiva das regras jurídicas – contribuindo para a *desvalorização* da moeda legislativa –, tem ademais, no plano registrário-notarial, o conseqüente de frustrar uma desinvolução estável das instituições dos registros e das notas, em muito condicionadas à jurisprudência *administrativa*.

6. Parte do problema pode ser atenuada com a recuperação dos precedentes.

A documentação veiculada do direito jurisprudencial é costumeiramente *fragmentária* – difusão segmentada – e nisso submetida a um critério *seletivo* – não raro com matiz ideológico. Alguma vez se propicia a difusão do peculiar, do inédito, e outra vez a do que só tem fugaz importância num contexto político limitado: é o critério do *espetáculo*. Assim, uma sociedade do espetáculo (Guy Debord), um estado-espetáculo (Schwarzenberg) e uma lei-espetáculo (Nicolas Nitsch) reúnem-se agora com um *juízo-espetáculo*. Um juízo que brilha e se isola. Algo que tanto mais parece valorizável quanto mais incomum e enfocável pelo efeito misterioso da novidade.

A fragmentação e seleção dos precedentes implica não só uma possível desvirtuação do conjunto tradicional das decisões mas importa ainda numa *instabilidade hermenêutica*. Uma das vantagens do alicerçamento seguro do direito jurisprudencial é de caráter argumentativo: diz respeito à chama-

da carga da argumentação: “um direito de precedentes é um direito de normas”, disse um autor de nossos tempos. A *divergência* – suposta a refutabilidade ínsita aos discursos racionais, que não constituem intuições de princípios – tem o ônus da contra-argumentação: seja no *distinguishing*, em que o precedente (*i.e.*, a norma) é especificada na discrepância, seja no *overruling*, em que se rechaça de modo amplo o antecedente, a divergência é que reclama razões jurídicas em contrário da norma já estabelecida (Robert Alexy). Quando, entretanto, desaparece a possibilidade de afirmar-se uma doutrina legal – ainda que ela não se formalize como assento ou súmula, o que, de resto, não lhe é essencial –, todas as decisões passam a ter a mesma valoração originária, com que o precedente se vê destituído de força, implicando a ignorância da tradição e o robustecimento do nominalismo. É o *epilogo do direito jurisprudencial*.

7. A informática jurídica é um dos efetivos remédios possíveis para a conservação fiel e a recuperação das informações de direito jurisprudencial. Suposta a lealdade na estocagem de dados. Mais grave, com efeito, do que a fragmentariedade do direito jurisprudencial imposta pela mais vistosa limitação do papel, é a seletividade ideológica: “Dai-me uma revista de apoio e eu arruinarei vossa jurisprudência”.

É paradoxal que, ainda sob o *império do efêmero* – essa admirável expressão de Gilles Lipovetsky –, a informática, com a rapidez de transformações vertiginosas, seja, em contrapartida, possivelmente, a mais conservadora das invenções contemporâneas. Por algo, pois, entendemos de radicá-la na lógica magistral de Raimundo Lúlio, em pleno apogeu da Idade Média. Uma conservação útil, porque atualizável – mais significativamente: *atuável*.

8. O tratamento informático das decisões judiciário-administrativas paulistas em matéria de registros públicos e de notas é, pois, um remédio de extraordinário valor para a retomada da *tradição*.

Uma retomada acaso crítica, como a própria tradição – colimando o progresso – traz ínsita em seu conceito objetivo. O papel do progresso – disse Galéot – é preparar melhores tradições.

As decisões que se reúnem neste *site* são por certo de muita importância para os registradores e notários, advogados, promotores de justiça e acadêmicos, mas, indubitavelmente, são ainda mais importantes para os juizes, cujo dever de estado é o de preparar melhores tradições de direito jurisprudencial. E essa tarefa passa pelo conhecimento dos precedentes.

Aplaudível, portanto, em toda linha, a obra do Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, efetuada com o descortino do registrador Sérgio Jacomino.

Loteamento.
Parcelamento do solo urbano. Regularização.
Casas populares.
Empresa pública.
Registro imobiliário.
Incidência da lei 6.766/79.

A lei 6.766/79 disciplinadora dos parcelamentos do solo não distingue aqueles destinados à indústria, ao comércio, às residências de luxo ou às casas populares, homenageando sempre os valores urbanísticos e ecológicos. O registro imobiliário regulado pelo artigo 18 da lei 6.766/79 é necessário para a segurança dos imóveis adquiridos.

O promotor de justiça José Carlos de Freitas, Assessor do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente, CAO-UMA, do Ministério Público do Estado de São Paulo, enviou, em 7 de agosto último, correspondência ao presidente do Irib Sérgio Jacomino, encaminhando cópia do acórdão do recurso especial nº 247.261-SP, transcrito a seguir.

A comunicação atende ao convênio de cooperação técnica e científica firmado entre o Irib e o Ministério Público de São Paulo.

Acórdão

RESP 247261-SP. Recurso Especial 2000/0009912-0. DJ de 16/6/2003, p.00272. Relator ministro Francisco Peçanha Martins (1094). Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: município de São Paulo. Advogado: José Rubens Barbosa Junior e outros.

Ementa

Processual civil e administrativo. Legitimidade do Ministério Público. Ausência de interesse em recorrer. Loteamento. Parcelamento do solo. Regularização. Casas populares. Registro imobiliário. Incidência da lei 6.766/79. Precedente.

Reconhecida a legitimidade do Ministério Público pelo acórdão recorrido, falece interesse ao órgão ministerial para recorrer quanto ao tema.

A lei 6.766/79 disciplinadora dos parcelamentos do solo não distingue aqueles destinados à indústria, ao comércio, às residências de luxo ou às casas populares, homenageando sempre os valores urbanísticos e ecológicos.

O registro imobiliário regulado pelo art. 18 da Lei 6.766/79 é necessário para a segurança dos imóveis adquiridos.

Recurso especial conhecido e provido.

Decisão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento. Votaram com o Relator os Ministros Eliana Calmon, Franciulli Netto e João Otávio de Noronha. Presidiu o julgamento a Exma. Sra. Ministra Eliana Calmon.

Brasília, 13 de maio de 2003 (data do julgamento).

Ministro Francisco Peçanha Martins

Relator

Resumo Estruturado

Legitimidade ativa. Ministério Público. Ajuizamento. Ação civil pública. Objetivo. Regularização. Parcelamento do solo urbano. Hipótese. Falta. Prefeitura. Realização. Obra. Infra-estrutura. Saneamento básico. Registro. Empreendimento imobiliário. Cartório de registro de imóveis. Caracterização. Defesa. Interesse difuso. Obrigatoriedade. Município. Observância. Lei federal. 1979. Parcelamento do solo urbano. Hipótese. Prefeitura. Realização. Convênio. Associação de moradores. Afastamento. Poder discricionário. Obrigatoriedade. Observância. Norma geral.

Relatório

Recurso especial 247.261-SP (2000/0009912-0).

Excelentíssimo Senhor ministro Francisco Peçanha Martins:

Trata-se de recurso especial manifestado pelo Ministério Público do estado de São Paulo com fundamento na letra "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça estadual que, por unanimidade, rejeitou a preliminar e, no mérito, deu provimento à remessa necessária e à apelação interposta pelo município paulista, nos autos da ação civil pública ajuizada pelo ora recorrente contra o ente federativo, objetivando regularizar o parcelamento, as edificações e o uso do solo do conjunto habitacional localizado em São Miguel Paulista, São Paulo, objeto de convênio entre o Fundo de Atendimento à População Moradora e Habitação Subnormal, Funaps, instituído pela lei municipal 8.906/79, e a Associação dos Moradores do Conjunto Habitacional Lapena e Central de Entidades Populares.

O v. acórdão afastou as preliminares de impossibilidade jurídica do pedido, de ilegitimidade *ad causam* do Ministério Público, bem como da falta de interesse de agir do *Parquet*. No mérito, decidiu que se aplica ao loteamento do referido conjunto habitacional a lei 4.380/64, que trata da política nacional de habitação e de planejamento territorial, afastando a aplicação da lei 6.766/79, que regula loteamentos destinados a formar lotes para venda, mediante pagamento do preço em prestações.

Irresignado, o Ministério Público estadual interpôs embargos de declaração para fins de prequestionamento, alegando omissão no acórdão, visto que ele não considerou o disposto no artigo 18, da lei 6.766/79. Os aclaratórios restaram rejeitados.

No recurso especial, o ora recorrente alega ter o v. aresto negado vigência ao artigo 81, parágrafo único, inciso III, artigo 82, inciso I, artigo 92, do CDC, e artigo 82, inciso III, do CPC, quando não reconheceu a legitimidade do Ministério Público para defender interesses de compradores de imóveis loteados; negado vigência ao artigo 18 da lei 6.766/79, quando afirmou que este dispositivo legal não se aplica ao poder público, no caso, o município-loteador.

Contra-razões às folhas 548-551.

O recurso não foi admitido no tribunal *a quo*, subindo os autos a esta egrégia corte, por força de agravo de instrumento por mim provido.

Solicitei a ouvida do Ministério Público federal, que opinou pelo provimento do recurso.

É o relatório.

Voto

Recurso especial 247.261-SP (2000/0009912-0).

Excelentíssimo Senhor ministro Francisco Peçanha Martins (relator): Trata-se, originariamente, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do estado de São Paulo contra o município paulista alegando que o Fundo de Atendimento à População Moradora e Habitação Subnormal, Funaps, a Associação dos Moradores do Conjunto habitacional Lapena e a Central de Entidades Populares celebram convênio objetivando a construção de 176 unidades habitacionais destinadas ao uso das famílias participantes do mutirão, em gleba particular desapropriada pela municipalidade, que assumiu a responsabilidade pelos serviços de urbanização, obras de infraestrutura perante os órgãos competentes, com a supervisão do cronograma físico-financeiro, mas descumpriu cláusulas do referido convênio, já que o conjunto habitacional não foi aprovado pelos órgãos competentes municipais, não contou com a aprovação prévia do estado e com licença do Cetesp, bem como não está registrado no cartório de registro de imóveis, contrariando a lei 6.766/79 e demais normas estaduais e municipais que regem a matéria.

Em síntese, pleiteia o Ministério Público estadual que sejam cumpridas as obrigações de fazer, pelo município, no prazo de até dois anos, regularizando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo.

A sentença de primeiro grau julgou procedente a ação condenando o município na obrigação de fazer, como postulado na inicial.

A municipalidade interpôs recurso de apelação que restou provido pelo Tribunal de Justiça estadual, em acórdão unânime, resumido na ementa que ora reproduzo (f. 513):

"Ação Civil Pública – Conjunto habitacional construído em convênio da Prefeitura com associações comunitárias – ausência de regularizações municipais e estaduais – falta de registro imobiliário das unidades habitacionais – ação visando tais regularizações – inadmissibilidade – legitimidade do Ministério Público, porém improcedência da ação – diferença entre convênio e contrato – caso de cooperação que não gera vínculos contratuais – competência comum dos órgãos federais, estaduais e municipais nos programas de construção de moradias populares – recursos providos – inteligência das leis federais 6.766/79 e 4.380/64."

Opostos embargos de declaração pelo órgão ministerial suscitando a apreciação do artigo 18, da lei 6.766, de 1979, visando ao necessário prequestionamento viabilizador da instância superior.

O tribunal, rejeitando os aclaratórios, esclareceu que “aos programas habitacionais municipais de interesse social, tal como o presente, aplica-se a Lei Federal 4.380/64, a qual estabeleceu os fundamentos jurídicos da política nacional de habitação e de planejamento territorial, e não a legislação invocada pelo representante do ‘Parquet’, a qual regula os loteamentos destinados a formar lotes para venda, mediante o pagamento do preço em prestações.

Nessas circunstâncias, certamente que as providências junto ao Registro Imobiliário reguladas pelo preceituado no artigo 18 da lei 6.766/79 não se coadunam à hipótese dos autos, mas sim deverá ocorrer uma ‘simplificação de critérios para efeito do registro de imóveis’, tudo obedecendo ao sentido social do empreendimento e especialmente em consonância com o artigo 60 e seguintes da lei 4.380/64”.

Seguiu-se este recurso especial em que o recorrente sustenta ter o acórdão, ao questionar a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento da ação civil pública habitacional, interpretado de forma restritiva os artigos 127 e 129, IX, da CF, negando vigência aos artigos. 92, 81, parágrafo único, III, e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor, e 82, III, do CPC.

Sustenta ainda negativa de vigência ao artigo 18 da lei federal 6.766/79 pelo aresto hostilizado ao sustentar que o município, na hipótese dos autos, submete-se à lei 4.830, de 1964, mais precisamente, ao disposto no artigo oitavo.

Aduz, ainda, que “a lei 4.380, de 1964 apenas traçou regras sobre o sistema nacional de habitação, facilitando sua instalação e a aquisição de imóveis em razão de seus fins sociais. Não dispensou a necessidade de regularização do loteamento implantado pelas empresas públicas. Pelo contrário, expressamente, determinou que todos os contratos de comercialização dos imóveis fossem registrados em até quinze dias após a sua assinatura (art. 61, §7º)” (f. 544).

Manifestando-se pelo provimento do recurso, o Ministério Público Federal emitiu parecer pelo provimento, assim resumido (f. 615):

“Recurso especial. Ação civil pública. Regularização de loteamento utilizado para a construção de casas populares pelo Município de São Paulo. A lei federal 6.766/79 aplica-se ao poder público. Parecer pelo provimento do recurso.”

Quanto à preliminar de ilegitimidade suscitada, carece o órgão ministerial de interesse para recorrer, por isso que o aresto recorrido já reconhecera a sua legitimidade para ajuizar a presente ação, como extraído do voto condutor do acórdão (f. 515):

“Sem apoio no artigo 129, III, da Constituição da República, ausente a possibilidade jurídica e a legitimação do Ministério Público à propositura da ação, faltante o seu interesse

de agir, pelo meu voto, nos termos expendidos, desde logo julgava extinto o processo, sem apreciação do mérito, com fundamento no art. 267, IV–VI, do Código de Processo Civil.

Todavia, a douta maioria entendeu de desacolher a matéria preliminar invocada pela municipalidade, *prevalecendo, no tocante à alegada ilegitimidade do Ministério Público, a inteligência de que, embora a regularização do parcelamento do solo e das construções reverta inegavelmente em benefício dos titulares das unidades habitacionais, o que se busca primordialmente é evitar o irregular parcelamento e uso do solo. À sociedade, e não a determinados grupos de pessoas, interessa que o desenvolvimento urbano se faça de maneira ordenada, residindo aí o interesse difuso a legitimar a atuação do Ministério Público, em consonância com o art. 129, III, da CF/88 e arts. 1º, IV, e 5º, da Lei 7.347/85.*” (grifei)

Quanto ao mérito, assiste razão ao Ministério Público ora recorrente.

Reporto-me à bem lançada sentença de primeiro grau para transcrever trechos elucidativos sobre o tema (folhas 439-43):

“À União compete instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico (art. 21, XX, da CF), promover programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da CF), bem como legislar sobre o direito urbanístico, limitando-se a estabelecer normas gerais no âmbito da legislação concorrente (art. 24, I e §1º, da CF).

A lei 6.766/79 do parcelamento do solo urbano situa-se na esfera da competência outorgada à União, e como nela não há a distinção entre o parcelamento do solo feito pelo particular e o pelo Poder Público, não pode o Município querer inovar nesse aspecto, diante do caráter genérico da norma. A competência do Município para legislar sobre o interesse local está preservada, ao lhe ser facultado editar leis complementares nas matérias tratadas na Lei 6.766/79.

Também inexistente a diferenciação pretendida pelo Município entre um conjunto a ser edificado e uma gleba a ser loteada. Para ser realizado um conjunto habitacional é imperioso parcelar-se primeiramente o solo. É premissa básica para atingir-se àquela finalidade.

Por situar-se o loteamento em região metropolitana, há necessidade de sua aprovação por órgãos estaduais (art. 13, II, da Lei 6.766/79), cuja disposição tem amparo no artigo 25, § 3º, da Constituição Federal.

Não há qualquer inconstitucionalidade nessas exigências, e nem ofensa ao princípio da isonomia, pois tanto os particulares como o Município devem respeitar as normas gerais de legislação nacional, que ao traçar diretrizes de ocupação do

solo, atende aos anseios de toda sociedade. A lei municipal sequer poderia dispor em sentido contrário.”

“(…) mas no presente caso foi o próprio Município quem deu início ao surgimento de loteamento irregular. Ele passou a ocupar a posição do loteador. Não é mais o terceiro incumbido de sua fiscalização, mas no fundo, o que aborda com sua defesa, é a questão da discricionariedade do ato administrativo.”

“Todavia, o Município por intermédio do Funaps, cuja presidência era exercida pela Secretaria da Habitação, elaborou convênio com a Associação dos Moradores do Conjunto Habitacional Lapena e a Central de Entidades Populares e passou a financiar a construção do conjunto habitacional.

Ficou sob a exclusiva responsabilidade do Município a regularização dos lotes e as obras de infra-estrutura. Nesse momento ele exerceu sua opção, com base na discricionariedade que possui. Achou conveniente e oportuno celebrar o convênio, financiou a construção de residências para as pessoas que fazem o mutirão, e assumiu o compromisso de realizar as obras de infra-estrutura e sua regularização.

Após esse ato sua discricionariedade exauriu-se.”

“Neste caso a opção de Administrador Municipal esgotou-se com a celebração do convênio, dando início ao financiamento e às obras. A situação deixou de ser abstrata, pois a discricionariedade não compreende a faculdade de optar entre a solução melhor e a pior. O fim almejado pela lei será sempre o melhor, e nesse caso concreto a única possibilidade é a conclusão das obras de infra-estrutura e a legalização do empreendimento perante o registro imobiliário. Deixar de fazê-las ou procrastiná-las indefinidamente seria a pior medida, não contemplada pelo legislador.

Com o compromisso assumido, os futuros moradores deram início à sua cota, já que fase final, e estão a sofrer danos com a conduta omissiva do réu, e a sociedade com surgimento do loteamento irregular. A desídia do Município em cumprir sua parte, comprovada nos autos, caracteriza desvio de poder por omissão.”

“A omissão do réu atenta contra os fins previstos na lei, e a partir do momento em que está havendo desvio de poder, ao Judiciário compete corrigi-lo evitando que se cause lesão à sociedade, o que afasta a argumentação do Município de interferência entre os Poderes.”

No mesmo sentido vem se posicionando esta egrégia corte, a exemplo do acórdão no REsp. 126.372/SP, DJ de 13/10/98, do qual transcrevo a ementa que o resumiu.

“Administrativo. Parcelamento do solo. Casas populares. Empresa pública. Incidência da lei 6.766/79.

I- A lei 6.766/79 não exclui de sua regência os parcelamentos (tanto loteamentos quanto desmembramentos) efetuados para construção de casas populares. Tampouco, deixa ao largo aqueles executados por empresas públicas (nem o poderia fazer, face ao preceito constitucional do Art. 173, § 1º).

II- É que a disciplina dos parcelamentos foi concebida em homenagem a valores urbanísticos e ecológicos (arts. 2º a 17). O respeito a tais interesses é fundamental – nada importa que o parcelamento se destine a indústria, comércio, residências de luxo ou bairros populares.

III- Outro interesse tutelado através da lei 6.766/79 é a segurança dos registros públicos (Art. 18). A disciplina do registro imobiliário homenageia, sobretudo, as pessoas que adquirirão os lotes resultantes do parcelamento. É necessário que as pessoas – sobretudo aqueles mais pobres – tenham em perpétua segurança a propriedade que adquiriram.”

Assim, configurada a violação ao artigo 18 da lei 6.766/79, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

Certidão de julgamento – Segunda turma

Número de registro: 2000/0009912-0 REsp 247261/SP

Números de origem: 113093 199800698205 2569721

Pauta: 13/5/2003 JULGADO: 13/5/2003

Relator: Exmo. Sr. ministro Francisco Peçanha Martins

Presidenta da sessão: Exma. Sra. Ministra Eliana Calmon

Subprocurador-Geral da República:

Exmo. Sr. Dr. José Eduardo de Santana

Secretária Bela: Bárdua Tupy Vieira Fonseca

Autuação

Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo

Recorrido: município de São Paulo

Advogado: José Rubens Barbosa Junior e outros

Assunto: ação civil pública

Certidão

Certifico que a egrégia Segunda Turma, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.”

Os senhores ministros Eliana Calmon, Franciulli Netto e João Otávio de Noronha votaram com o senhor ministro relator.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 13 de maio de 2003.

Bárdua Tupy Vieira Fonseca - Secretária

Regularização Fundiária em Debate na TV Justiça

Em entrevista à TV Justiça, o promotor José Carlos de Freitas fala sobre a regularização fundiária e destaca o papel essencial do registrador imobiliário para a segurança jurídica.

O doutor José Carlos de Freitas, assessor do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo, CAO-UMA, foi entrevistado pela jornalista Cláudia Trifoglio, no programa Cartório, o parceiro amigo, da Anoreg-BR, exibido pela TV Justiça no dia 26 de julho de 2003, às 11h, e reapresentado no dia 28, às 6 e 22h.

Como o senhor vê o papel dos registradores imobiliários numa sociedade complexa como a brasileira?

José Carlos de Freitas – No que diz respeito ao comércio de imóveis, uma das maiores preocupações de quem o pratica é a segurança jurídica. Ela encontra um reforço na atividade do registrador, uma vez que ele é o profissional qualificado e responsável por dar publicidade aos atos que ingressam no registro de imóveis. Essa segurança jurídica ganha um reforço no registro de imóveis a partir do momento em que esse documento que registra a transação é garantido pela qualificação desse técnico. O registrador tem um papel fundamental na questão da segurança jurídica.

O Estatuto da Cidade trouxe o registro de imóveis para o cenário dos debates, com instrumentos jurídicos que passam pelos cartórios. Como o senhor avalia esse fato?

José Carlos de Freitas – O Estatuto da Cidade é uma legislação nova que trata da ordenação das cidades, que passa necessariamente pelos cartórios de registro de imóveis porque a atividade urbanística nasce e morre no cartório.

O Estatuto trouxe alguns instrumentos novos como, por exemplo, a figura da usucapião coletiva. Famílias que moram em imóveis de áreas particulares, como favelas, não têm endereço ou qualquer informação no cadastro imobiliário. A usucapião coletiva vai dar a formalidade necessária para esse tipo de ocupação e o Registro de Imóveis é importante para documentar a ocupação dessas áreas.

Em se tratando de concessão de uso de área pública, outro instrumento criado pelo Estatuto da Cidade, o registrador, também tem um papel fundamental, uma vez que a concessão de uso vai tomar forma no registro de imóveis, que vai dar publicidade para esse tipo de ocupação. O cartório de imóveis vai exercer aquilo que eu costumo chamar de função social do registro, que é espelhar uma realidade social de muitas cidades brasileiras.

Os cartórios e o Ministério Público são vítimas de preconceitos, muitas vezes amplificados pela mídia. Os estereótipos contra os serviços notariais e registrais, vistos como burocracia inútil, impedem que a importância jurídica desses serviços chegue a ser conhecida. Como é possível superar essa onda de desinformação?

José Carlos de Freitas – Acredito que a superação dessas idéias começa justamente pela informação. As pessoas estão mal informadas sobre a atuação dos cartórios e do Ministério Público, instituições que sofrem esse tipo de discriminação. As pessoas não conhecem o trabalho de um promotor de justiça, principalmente o voltado para a área do registro imobiliário. O preconceito parte dessa desinformação. O papel do registrador e do Ministério Público, nessa questão, é exatamente transmitir à população a função de cada um e como essas atividades podem ajudar na solução de problemas que giram em torno de registros. É uma questão de informação, que tem que ser veiculada por caminhos próprios, como a mídia, para que não sejam propagados verdadeiros equívocos sobre uma atividade que é fundamental, em se tratando de segurança jurídica voltada para os negócios.

Como o senhor avalia o convênio celebrado entre o Irib e o Ministério Público do Estado de São Paulo?

José Carlos de Freitas – O convênio entre o MP e o Irib, firmado em 1999, visava, inicialmente, a troca de informações técnicas e jurídicas, mas acabou evoluindo para um papel fundamental de atuação na realização de eventos e seminários voltados para o estudo de questões nas quais as atividades dos registradores estão relacionadas às funções do Ministério Público, numa área essencial como habitação e urbanismo. Como resultado desses seminários, publicamos textos de referência com informações jurídicas, o que tem revertido para uma atuação social. A sociedade tem recebido contribuições imensuráveis, porque esse convênio permitiu uma atuação conjugada para a solução de problemas comuns ao Ministério Público e aos registradores de imóveis, na área de habitação e urbanismo. A partir desse convênio, o Ministério Público e o Irib passaram a ter condições de fazer um trabalho de orientação da população, como a informação a respeito das atividades essenciais do registrador e do promotor de Justiça.

Quais os resultados concretos dessa parceria entre o Ministério Público de São Paulo e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil?

José Carlos de Freitas – Um dos resultados concretos é o enfrentamento de temas novos. Tivemos a oportunidade de discutir, conjuntamente, o Estatuto da Cidade, a lei que alterou a Lei de Parcelamento do Solo, e houve um interesse muito grande na discussão desses temas. O convênio tem a preocupação de trazer para o debate temas palpitantes, como a regularização fundiária, e produzir publicações para se conhecerem mais a fundo essas questões.

Quais as perspectivas futuras para o convênio entre o Irib e o MPSP?

José Carlos de Freitas – Em primeiro lugar, a perspectiva é dar continuidade ao convênio porque foi uma parceria

que deu certo, não foi um instrumento que ficou guardado na gaveta. Desde o seu início, em 1999, o convênio colocou em prática duas idéias principais. A primeira é o de enfrentamento de questões novas surgidas na legislação com temas já conhecidos, como a regularização fundiária. A segunda idéia é o debate democrático que tem acontecido em todos os eventos que promovemos dentro e fora de São Paulo. O Irib e o Ministério Público já receberam convites de outros estados e



Dr. José Carlos de Freitas no Seminário sobre regularização fundiária, em São Paulo, em 26/6/2003.

outros Ministérios Públicos para debater essas questões. Aliás, esse convênio tem sido firmado em outras unidades da federação, o que é motivo de orgulho para nós, porque nasceu no estado de São Paulo com a parceria de registradores e promotores de justiça. A perspectiva para a continuidade do convênio em São Paulo é a melhor possível, uma vez que a sociedade é dinâmica, os problemas se multiplicam e se renovam e as leis estão aí para tutelar as situações novas ou dar uma feição jurídica a situações antigas que ain-

da não tiveram solução. A idéia é que continuemos a produzir eventos, seminários e textos, que formam a base de consulta dos profissionais não só do Direito, mas de outras áreas de atuação, como as prefeituras, que são as maiores beneficiárias de algumas discussões como, por exemplo, a da regularização fundiária. O convênio entre o Ministério Público de São Paulo e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil tem a pretensão de interferir diretamente na dinâmica da sociedade.

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e o Ministério Público do Estado de São Paulo realizaram com grande sucesso o Seminário de Regularização Fundiária, que lotou o auditório de 400 lugares do hotel Maksoud Plaza São Paulo. O que o senhor tem a comentar sobre esse evento?

José Carlos de Freitas – Esse evento foi, mais uma vez, uma feliz iniciativa dos dois parceiros. Notamos a necessidade de abrir o debate, reformular questões, rever posições a respeito da legislação mais recente a respeito da regularização fundiária. O próprio Estatuto da Cidade, lei 10.257/01,

sinaliza essa nova discussão porque traz preceitos de regularização fundiária e também relativos ao meio ambiente.

O Seminário teve em mira a mesma característica do convênio entre o Irib e o Ministério Público, ou seja, o enfrentamento de uma questão antiga e mal resolvida. Para imaginarmos a importância desse debate sobre a regularização fundiária, basta lembrar que a legalização de imóveis clandestinos urbanos é hoje uma das principais metas de governo e que em apenas duas das maiores capitais brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, mais de 50% da população vive em moradias irregulares, como loteamentos clandestinos, mananciais, áreas à margem de rios e favelas.

Nesse seminário tivemos a preocupação de convidar profissionais de diversas áreas para discutir a questão sob diferentes enfoques e conseguimos a presença de juizes de Direito, da ativa e aposentados, registradores, advogados, promotores de justiça e urbanistas, todos discutindo questões técnicas e jurídicas a respeito de projetos de regularização.

Para nossa surpresa, tivemos um auditório lotado e as pessoas pediram a reprise do evento em outros estados. Para os promotores, o evento foi muito proveitoso porque tivemos a oportunidade de conhecer o pensamento dos diversos atores relacionados ao problema. O seminário teve mais um ponto positivo que foi levar a discussão a diversos setores que vão trabalhar na questão da regularização fundiária.

De que forma o procedimento de regularização fundiária poderia ser simplificado sem pôr em risco o sistema de segurança jurídica?

José Carlos de Freitas – Muito se tem falado a respeito da regularização fundiária. Esse discurso é discutido nos três âmbitos de governo, federal, estadual e municipal. A regularização não se refere apenas à documentação ou à entrega de títulos de domínio para quem está ocupando uma área de forma indevida, em loteamentos clandestinos ou favelas. Essa regularização fundiária passa, necessariamente, por aquilo que o Estatuto da Cidade chama de “regularização e o meio ambiente sustentável”. Ou seja, para que tenhamos condi-

ções de promover a regularização registrária há necessidade de existir regularização urbanística e ambiental. Temos de *ajeitar* a cidade, uma vez que aquilo que está fora da legalidade passou a integrar o que se denominou *cidade ilegal*. Para isso, precisamos trazer todos os atores desse processo para o nosso debate: arquitetos, engenheiros, servidores do poder público municipal, estadual e federal, registradores, juizes de Direito e promotores. É necessário partir de uma ampla discussão para que todo o processo de regularização, que passa por uma fase administrativa, chegue ao registro

imobiliário de maneira segura, para que não seja contestado no futuro.

Temos normas no estado de São Paulo que tratam do assunto, mas são normas envelhecidas pelo tempo. Como eu disse, a sociedade é dinâmica e as necessidades mudaram. Precisamos contar, primeiro, com a segurança de um projeto arquitetônico, urbanístico e ambiental que tutele o direito de quem está sendo beneficiado com a regularização, mas também os direitos da comunidade no entorno. Além disso, precisamos de normas mais claras, uma certa padronização de âmbito nacional. Não se admite que cada estado fique editando normas específicas de regularização ou fazendo mais exigências que o outro.

Há necessidade de modificar o discurso. Por exemplo, começa a surgir a idéia de que o registrador passe a fazer a regularização, administrativamente, sem intervenção do Judiciário. Essa é uma idéia avançada e que precisa ser discutida, porque hoje a regularização passa por uma espécie de monitoramento do Judiciário. Esse processo poderia ser simplificado, uma vez que o registrador é um profissional capacitado e tem condições de fazer a qualificação dos títulos que chegam ao cartório. A simplificação é necessária, mas tem de garantir um mínimo de segurança jurídica, não só para aquele que está sendo beneficiado como para o restante da sociedade.

Quais as situações mais graves apuradas pelo Ministério Público no que diz respeito aos parcelamentos irregulares no estado de São Paulo?

José Carlos de Freitas – Os parcelamentos irregulares têm dois aspectos: o físico e o comportamental. O físico diz



respeito às ocupações em áreas de proteção ambiental ou em áreas de risco. O aspecto comportamental diz respeito à omissão dos atores, principalmente do poder público, que atua na fiscalização. Enquanto a fiscalização operar apenas burocraticamente, com a emissão de documentos, de notificações, os loteamentos irregulares vão continuar se multiplicando. Precisamos ter uma atuação efetiva dos órgãos públicos envolvidos na fiscalização. Esse é um dos problemas mais graves no que se refere aos loteamentos clandestinos.

O Ministério Público de São Paulo identifica as razões principais do surgimento dos loteamentos clandestinos. Não é só o poder público que fiscaliza, o responsável pelo surgimento dos loteamentos. Existem outros atores que deveriam estar atuando de forma convergente. Temos, por exemplo, promotores de justiça que estão mal informados sobre a lei; juizes de Direito que não a compreendem, porque se trata de lei específica; delegados de polícia que instauram inquéritos, equivocadamente, como se fossem crimes de estelionato, quando se trata de crimes de loteamento clandestino; a atuação de imobiliárias que vendem os lotes sem o mínimo de segurança em relação aos requisitos básicos para saber se aquele lote tem registro no cartório de imóveis; enfim, são vários os atores que atuam separadamente quando deveriam estar trabalhando de maneira conjugada.

Na identificação desses atores, a atuação do Ministério Público se divide em criminal e civil. No âmbito criminal, o promotor de justiça instaura ações penais denunciando os principais responsáveis pelos loteamentos clandestinos. Na esfera civil, buscamos a responsabilidade civil do loteador e também do poder público, que foi omissor com o pedido de regularização, ou seja, são dois os atores principais, aquele que faz e é responsável pelos atos que praticou e aquele que se omitiu, que é geralmente o poder público municipal.

Naquelas ocupações em áreas de risco ou de proteção ambiental, onde a legislação protetiva é muito restritiva, pedimos a remoção das famílias e o realojamento em outro lugar e buscamos a responsabilização do poder público para a implementação de políticas públicas habitacionais, por exemplo. Essa é uma das formas de atender esse contingente de pessoas cujos direitos não podem ser reconhecidos nessas localidades.

Qual a importância dos cartórios de registro de imóveis na identificação dos parcelamentos irregulares e o que os registradores devem fazer ao perceber indícios de fraude à lei do parcelamento do solo?

Os cartórios, como já disse, têm um papel fundamental. Um caso típico de parcelamento clandestino, que não é percebido pela população, é o caso das chácaras de recreio ou a formação de ranchos no interior do estado de São Paulo. O proprietário da gleba vende sua propriedade em frações ideais e não em lotes. Essas frações ideais, mediante escrituras públicas, são registradas no cartório. Forma-se, na mesma matrícula do imóvel, uma espécie de condomínio, que seria o condomínio do Código Civil, mas, na verdade, forma-se um loteamento mascarado de condomínio para burlar a Lei do Parcelamento do Solo. O registrador tem condições de perceber essa situação porque conhece as propriedades, geralmente situadas em zona rural, onde não se permite loteamento para fins urbanos. Portanto, o registrador deve fazer um comunicado às autoridades, no caso ao Ministério Público, para que adote as medidas pertinentes, tanto na esfera criminal como na esfera civil. Os registradores de São Paulo têm feito isso com a colaboração do Irib, que tem divulgado decisões do Ministério Público e da jurisprudência paulista no sentido de que essa prática seja coibida. O oficial do registro de imóveis é um

dos primeiros a notar a formação de um loteamento mascarado de condomínio no momento em que as escrituras começam a ingressar no cartório de forma seqüencial.

O convênio celebrado entre o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e o Ministério Público tem gerado esse fruto, ou seja, a orientação aos registradores para que informem ao Ministério Público a formação inicial desses falsos condomínios, que passa a ter condições de acionar a prefeitura na esfera administrativa, para que adote as medidas de fiscalização, e de acionar também a autoridade policial, para que instaure inquérito policial e, se for o caso, prenda em flagrante o responsável.

Os loteamentos clandestinos levam à degradação ambiental. No caso de imóveis situados na zona rural, pelo atrativo da vegetação nativa e de nascentes de água, a degradação ocorre com o desmatamento para a formação dos sítios de recreio. As nascentes são assoreadas, córregos são aterrados, tudo isso causando degradação ambiental que depois vai ter conseqüências danosas para o resto da cidade.

“...começa a surgir a idéia de que o registrador passe a fazer a regularização, administrativamente...”

Área de reserva legal. Averbação não-obrigatória.



Em mandado de segurança impetrado pela Serjus foi prolatada decisão cujo inteiro teor aqui transcrito interessa a todos os notários e registradores brasileiros. Também merece atenção o estudo, *Áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal*, do doutor Francisco José Rezende dos Santos, presidente da Serjus e vice-presidente do Irib para o estado de Minas Gerais, publicado no *Boletim do Irib em Revista* (BIR 303, agosto de 2002).

Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Processo nº 000279477-4/00(1).

Data do acórdão: 25/6/2003

Data da publicação: 12/8/2003

Ementa oficial: Reserva legal. Interpretação do artigo 16 do Código florestal. Condicionamento de atos notariais à exigência prévia de averbação da reserva. Falta de amparo legal. Direito líquido e certo de propriedade. Garantia constitucional. Segurança concedida. A interpretação sistemática do artigo 16 do Código florestal nos conduz ao entendimento de que a reserva legal não deve atingir toda e qualquer propriedade rural, mas apenas aquelas que contêm área de florestas. Logo, tem-se que o condicionamento dos atos notariais necessários ao pleno exercício do direito de propriedade previsto no artigo quinto, XXII, da Constituição Federal, à prévia averbação da reserva legal, somente está autorizado quando

existir floresta no imóvel, o que não é o caso dos autos, pelo que se impõe a concessão da segurança requerida.

Mandado de segurança. Averbação prévia da área de reserva legal à margem da matrícula de imóveis rurais. Provimento 50/2000, da Corregedoria-geral de Justiça do estado de Minas Gerais. Exigência imposta com amparo legal. Ordem denegada. Legal é a exigência de prévia inscrição à margem da matrícula de imóveis rurais nas hipóteses de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou retificação de área contida no provimento 50, de 7/11/00, da Corregedoria-geral de Justiça do estado de Minas Gerais, harmônica às normas pertinentes, máxime às contidas no parágrafo segundo do artigo 16, do Código florestal, lei 4.771/65, na redação da lei 9.803/89. Ordem mandamental que se denega.

Mandado de segurança nº 000.279.477-4/00. Comarca de Belo Horizonte. Impetrante(s): Serjus, Associação dos Serventuários da Justiça do estado de Minas Gerais e outra. Co-ator(a)(s): corregedor de Justiça do estado de Minas Gerais. Relator: Exmo. senhor desembargador Orlando Carvalho. Relator para o acórdão: Exmo senhor desembargador Antônio Hélio Silva.

Acórdão.

Vistos etc., acorda a Corte Superior do Tribunal de Justiça do estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de folhas..., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, em conceder a segurança, vencidos os desembargadores relator Francisco Figueiredo e, parcialmente, Almeida Melo.

Belo Horizonte, 25 de junho de 2003.

Desembargador Antônio Hélio Silva: relator para o acórdão
Desembargador Orlando Carvalho: relator vencido

Notas taquigráficas

Mandado de segurança 000.279.477-4/0. Comarca de Belo Horizonte. Impetrante(s): Serjus, Associação dos Serventuários da Justiça do Estado de Minas Gerais e outra. Co-ator(a)(s): Corregedor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Exmo. senhor desembargador Orlando Carvalho.

Proferiu sustentação oral, pelas impetrantes, o doutor Edgard Moreira da Silva.

O senhor desembargador Orlando Carvalho:

Voto: Consoante relatório que integro a este voto, dada a momentosidade da *quaestio*, cuida-se de mandado de segurança impetrado por Serjus, Associação dos Serventuários de Justiça do Estado de Minas Gerais, e Anoreg, Associação dos Notários e Registradores do Estado de Minas Gerais, contra

ato da Corregedoria-geral de Justiça do estado de Minas Gerais, consistente na edição do provimento 50, de 7/11/2000, "de efeitos concretos e danosos decorrentes da incorreta aplicação do Provimento 50".

As impetrantes buscam assegurar-se aos serviços notariais e de registro o direito de procederem aos atos próprios, "sem a prática ilegal de ser exigida a prévia averbação da reserva legal" de no mínimo 20% de cada propriedade rural, onde não é permitido o corte raso das florestas, como condição *sine qua non*, da prática de todo ato notarial e de registro. Aduzem "interpretação extensiva e contrária ao verdadeiro sentido e ao exato alcance do vigente artigo 16 e seu parágrafo 8º da lei nº 4.771/65".

Indeferida a liminar rogada (f. 255), foi interposto agravo regimental (f. 261-3), recebido como retido, mantida a decisão impugnada (f. 264).

1. Não conheço do agravo regimental retido, porque incabível contra pronunciamento judicial que defere ou indefere liminar em mandado de segurança. Segundo a regra regimental, somente procede se interposto contra o pronunciamento judicial liminar negativo extintivo do processo com o indeferimento da petição inicial.

O senhor desembargador Antônio Hélio Silva: de acordo.

O senhor desembargador Cláudio Costa: de acordo.

O senhor desembargador Odilon Ferreira: de acordo.

O senhor desembargador Garcia Leão: de acordo.

O senhor desembargador Kelsen Carneiro: de acordo.

O senhor desembargador Sérgio Resende: de acordo.

O senhor desembargador Roney Oliveira: de acordo.

O senhor desembargador Zulman Galdino: de acordo.

O senhor desembargador Schalcher Ventura: de acordo.

O senhor desembargador Mercêdo Moreira: de acordo.

O senhor desembargador Gomes Lima: de acordo.

O senhor desembargador Luiz Carlos Biasutti: de acordo.

O senhor desembargador Aluizio Quintão: de acordo.

O senhor desembargador Reynaldo Ximenes Carneiro: de acordo.

O senhor desembargador Herculano Rodrigues: de acordo.

O senhor desembargador Almeida Melo: de acordo.

O senhor desembargador Francisco Figueiredo: de acordo.

O senhor desembargador Edelberto Santiago: Senhor presidente, dou-me por impedido para participar desse feito, pois a liminar foi indeferida pelo meu irmão, desembargador Sérgio Lellis Santiago, de cujo indeferimento decorreu o agravo regimental que se acha retido nos autos.

O senhor desembargador Corrêa de Marins: de acordo.

O senhor desembargador Carreira Machado: de acordo.

O senhor desembargador Orlando Carvalho: voto: 2. Prefacialmente, no exame do mérito da impetração, observo que a exigência de prévia averbação da área de reserva legal na margem do registro de imóveis rurais decorre de expressa disposição legal inserida no Código florestal, em seu artigo 16, parágrafo segundo, da lei 4.771/65, na redação da lei 7.803/89, *verbis*:

"Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

§ 2º. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área" (redação da lei 7.803, de 18/7/89).

Por sua vez, a nova redação do parágrafo oitavo do artigo 16 do Código florestal manteve a obrigatoriedade, dispondo que "a área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código".

O teleologismo dessas normas conduz à conclusão de que a averbação da área de reserva legal no registro de imóveis é uma imposição legal, visando a utilização produtiva e racional da propriedade em conjunto com o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e reabilitação ecológicas, a conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de faunas e flora nativas e, em consequência, com a finalidade maior da preservação e proteção das florestas e demais formas de vegetação do país.

Com tais objetivos legais, a despeito das dificuldades da identificação da área destinada à reserva legal, que há de vir documentada por memorial descritivo e planta a ficarem arquivadas na serventia para serem confrontadas em caso de desmembramentos e loteamentos irregulares, para que se preservem as áreas de florestas cujo corte raso é defeso, para a preservação ambiental permanente, é dever legal a que não se pode omitir, pois, se nada constar do registro de imóveis, eventual adquirente do imóvel nenhuma obrigação terá de respeitar e manter a reserva. Daí a valia da exigência cuja execução a resolução 50/2000 buscou normatizar e impor, como se extrai de seus termos transcritos às folhas 101-102 dos autos.

Realço a Carta de Princípios resultante do Encontro Interstadual da Magistratura e do Ministério Público para o Meio Ambiente, realizado em Araxá, no mês de abril de 2002, coincidentes plenamente com o entendimento e postura adotados pela corregedoria-geral de Justiça:

“Art. 59. A reserva legal não é instrumento de repressão, mas de prevenção. O ordenamento jurídico aceita que o proprietário faça uso de sua gleba, mas exige uma contrapartida, negando o direito de poluir.”

“Art. 60. Conforme o §8º do art. 16 do Código Florestal, com a redação que lhe deu a Medida Provisória nº 2.166-67, a reserva legal deve ser imediatamente averbada no Registro de Imóveis competente.”

“Art. 61. No momento do registro imobiliário de alienação ou desmembramento do imóvel rural, o registrador deve fiscalizar o cumprimento do dever de especializar a reserva legal, só fazendo o registro após a averbação.”

Realço excertos do parecer ministerial, de que quando a lei exige a averbação de reserva legal, não a restringe à área de exploração de florestas de domínio privado, pois toda propriedade rural, necessariamente, tem área de floresta que se inclui nessa definição.

“Entender-se de outro modo seria restringir o próprio conceito de área de reserva legal, que é toda área de, no mínimo, 20% de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso.

Dessa forma, está correto o entendimento manifestado pela autoridade apontada como co-atora quando exigiu a prévia averbação da área de reserva legal para a prática de todo ato de venda, desmembramento, retificação ou financiamento hipotecário feito em imóveis rurais.

Assim, não é ilegal ou arbitrário o ato impugnado.

Por outro lado, o direito perquirido pelas impetrantes não é líquido e certo, não podendo ser plenamente exigido nesta via, quando existe disposição legal exatamente em sentido contrário dando respaldo ao ato questionado” (f. 284-5).

Por tais razões e acolhendo o parecer da douta procuradora de Justiça, desembargadora doutora Hilda Teixeira da Costa, denego a segurança.

O senhor Antônio Hélio Silva: Peço vista dos autos.

O senhor desembargador Francisco Figueiredo: Senhor presidente, pela ordem.

Em respeito ao desembargador Antônio Hélio Silva, vou pedir para adiantar o meu voto, acompanhando o eminente relator, para denegar a segurança.

Súmula: pediu vista o primeiro vogal (desembargador An-

tônio Hélio Silva), após não conhecido o agravo retido (unânime) e o relator, acompanhado pelo desembargador Francisco Figueiredo (em adiantamento de voto) denegaram a segurança.

Notas taquigráficas

Assistiu ao julgamento, pelas impetrantes, o doutor Edgard Moreira da Silva.

O senhor presidente (desembargador Hugo Bengtsson): Estão impedidos de participar deste julgamento os desembargadores Roney Oliveira e Edelberto Santiago.

O julgamento deste feito foi adiado na sessão do dia 11/6/2003, a pedido do primeiro vogal (desembargador Antônio Hélio Silva), após não conhecido o agravo retido (unânime) e o relator, acompanhado pelo desembargador Francisco Figueiredo (em adiantamento de voto), denegarem a segurança.

Com a palavra o desembargador Antônio Hélio Silva.

O senhor desembargador Antônio Hélio Silva:

Voto: Trata-se de mandado de segurança impetrado por Serjus, Associação dos Serventuários da Justiça do Estado de Minas Gerais, e Anoreg, Associação dos Notários e Registradores do Estado de Minas, em face do provimento 50/2000, do corregedor-geral de Justiça, autoridade apontada como co-atora, conforme relatório de folhas 290-2.

O presente feito foi adiado a meu pedido na sessão do dia 11/6/2003, após o voto de mérito do emérito relator, denegando a segurança.

Peço vênia para discordar de tal posicionamento.

Primeiramente, é de se ressaltar que o pedido das requerentes é de natureza preventiva e visa a coibir uma praxe viciosa, que vem sendo adotada pelos cartórios, de condicionar a prática dos atos notariais à prévia averbação da reserva legal, com base no provimento 50/2000, sendo que, por esse motivo, o ato a ser combatido passa a ser o próprio provimento, especialmente tendo-se em vista o caráter preventivo e coletivo do presente mandado de segurança. Trata-se a referida praxe de procedimento sem nenhum respaldo legal, constituindo-se ato abusivo, atacável pela via ora eleita.

Com efeito, o condicionamento dos atos notariais à prévia averbação da reserva legal extrapola o disposto no artigo 16 do Código florestal, lei 4.771/95, além de restringir e ferir o direito constitucional de propriedade do artigo quinto, inciso XXII, da Constituição federal. O parágrafo segundo do artigo 16 do Código florestal não impõe o momento da averbação da reserva legal – portanto, não há imposição de que a averbação deve ser prévia – e muito menos condiciona a prática dos atos notariais a tal averbação.

Assim, tem-se que a lei não autoriza a abstenção de qualquer ato notarial ao pretexto da falta de averbação da reserva legal. Trata-se tal averbação de ato administrativo autônomo, com procedimento próprio e sem caráter auto-executório, não podendo ser entendida a sua ausência como ensejadora de qualquer tipo de coerção em relação à prática de outros atos notariais.

Oportuno dizer que o mencionado artigo 16 do Código florestal, *caput*, disciplina a exploração de florestas de domínio privado. Tal exploração sujeita-se às restrições impostas no restante do artigo.

Contudo, é sabido que os incisos e parágrafos de determinado artigo de lei devem ser interpretados sempre tendo-se como limite o disposto no seu *caput*. Portanto, o bem jurídico tutelado no caso é a preservação de florestas. Ora, o argumento de que toda propriedade rural necessariamente tem área de floresta não se constitui uma realidade. A norma jurídica deve ser genérica e abstrata, contudo, é necessário que sua generalização e abstração encontre suporte no mundo real. Se uma norma jurídica trata de forma igual situações diferentes, fere direito constitucional. Portanto, a reserva legal não deve atingir toda e qualquer propriedade rural, mas apenas aquelas que contêm área de florestas, característica essencialmente técnica a ser apurada pelos órgãos competentes previstos em lei.

Assim, por não existir "floresta" — da qual trata o artigo 16 do Código Florestal — na maioria das propriedades

de nosso estado, não há como fazer uma restrição à propriedade de maneira genérica, como vem sendo interpretado o provimento 50/2000, sendo que tal restrição somente pode haver quando existir floresta no imóvel rural, o que não é o caso dos autos. Como o referido artigo trata de exploração de floresta, somente quando houver a exploração é que haverá a obrigação de se averbar a reserva legal.

Deve-se lembrar que a exploração de floresta está regulamentada em lei e o seu não-cumprimento implica sanções administrativas e até penais.

Entretanto, não é o caso dos autos, no qual se pretende a generalização do instituto da reserva legal para qualquer propriedade.

Destaque-se que, nesse mesmo sentido, posicionou-se o

eminente desembargador Carreira Machado (apelação cível 297.454-1.00): Entender que o legislador deu à expressão sentido mais amplo, abrangendo áreas de cultivo, já sem nenhuma cobertura florística original (...) revela-se ofensivo ao direito de propriedade constitucionalmente garantido, não encontrando suporte na norma legal (...).

Assevero que a melhor hermenêutica aconselha que os parágrafos de um artigo de lei sejam interpretados em consonância com o seu *caput* (...).

Tal entendimento foi também adotado pelo eminente desembargador Almeida Melo (mesmo feito): No caso dos autos, não se encontra floresta nem vegetação nativa que constitua cobertura objeto de exploração ou de supressão. Simples transmissão de terra no estado em que se encontra (...), a averbação da área de reserva legal, ditada pelo parágrafo oitavo do artigo 16 do Código florestal, pressuporia o fato de alguma exploração ou supressão (...).

Na mesma linha, tem-se ainda o posicionamento do eminente desembargador Pedro Henriques (apelação cível 297.358-4.00): Observa-se que a chamada reserva legal espelha, na verdade, a vontade do legislador de instituir uma forma de preservar as florestas e matas nativas existentes, evitando-se o desmatamento e a degradação do imenso potencial florestal brasileiro.

Desse modo, tem-se que o instituto da reserva legal, por tutelar a preservação de áreas florestais, atinge

apenas os imóveis que possuem tais áreas, o que, com certeza, não é uma característica de todo e qualquer imóvel rural. Ademais, o direito de propriedade, previsto na Constituição federal, engloba a prática dos atos notariais a ele necessários, impondo-se, por esta razão, a concessão da segurança requerida, a fim de se evitar o condicionamento de tais atos à prévia averbação da reserva legal, condicionamento este que se configura como lesão a direito líquido e certo.

Pelo exposto, é de se conceder a segurança.

Custas, *ex lege*.

O senhor desembargador Odilon Ferreira: Acompanho o desembargador Antônio Hélio Silva e concedo a segurança.

O senhor desembargador Kelsen Carneiro: Senhor presidente,

“...o pedido visa a coibir uma praxe viciosa de condicionar a prática dos atos notariais à prévia averbação da reserva legal, com base no provimento 50/2000...”

parece-me que está havendo uma interpretação equivocada da lei. Não se justifica que se faça reserva ambiental de vinte por cento (20%) de uma propriedade onde não haja floresta.

Nós sabemos de casos concretos em que determinados fazendeiros e agricultores estão se vendo impedidos de fazer uma transação, de lavrar a escritura de um imóvel, na medida em que este imóvel, por completo, é constituído de uma determinada lavoura. E para que se passasse a escritura, de acordo com recomendação da corregedoria, haveria de se fazer uma reserva de vinte por cento (20%). Considero que a reserva que se faz é de uma área exatamente da maneira como o desembargador Antônio Hélio Silva colocou em seu voto.

Pedindo vênua ao relator, acompanho o pronunciamento do desembargador Antônio Hélio Silva, para conceder a segurança.

O senhor desembargador Sérgio Resende: Concedo a segurança.

O senhor desembargador Zulman Galdino: Com o desembargador Antônio Hélio Silva.

O senhor desembargador Schalcher Ventura: Com o desembargador Antônio Hélio Silva, porque a reserva deve ser verificada, se existente.

O senhor desembargador Mercêdo Moreira: Também coloco-me de acordo com o desembargador Antônio Hélio Silva.

O senhor desembargador Luiz Carlos Biasutti: Senhor presidente, com as explicações do eminente desembargador Kelsen Carneiro, porque estamos querendo inventar florestas em lugar onde elas não mais existem. Concedo a segurança.

O senhor desembargador Aluizio Quintão: Senhor presidente, estive ausente e abstenho-me de votar.

O senhor desembargador Reynaldo Ximenes Carneiro: Senhor presidente, assisti a sustentação oral, recebi a matéria dos autos, tive oportunidade de ver o voto do desembargador Antônio Hélio Silva e, também, do desembargador Orlando Carvalho, e estou entendendo que a razão está com o desembargador Antônio Hélio Silva, pelo que peço vênua para, também, acompanhá-lo.

O senhor desembargador Herculano Rodrigues: Senhor presidente, com a devida vênua, acompanho o desembargador Antônio Hélio Silva, para conceder a segurança.

O senhor desembargador Almeida Melo: Voto: O provimento 50, de 7 de novembro de 2000, é ato de orientação e de instrução aos registradores que contém mera repetição de normas federais.

Dispõe, em seu artigo primeiro, que a averbação da área de reserva legal no registro de imóveis obedecerá às disposições da lei federal 4.771, de 15/9/65, com as altera-

ções da medida provisória 1.956-50, de 26/5/2000, e das publicações subseqüentes, e da lei federal 6.015, de 31/12/73, com as modificações da legislação posterior.

Em seu artigo segundo, repete, entre aspas, o texto do artigo 16, parágrafo oitavo, do Código florestal: "A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código".

Finalmente, no artigo terceiro, indica que os emolumentos pela averbação da reserva legal, no registro de imóveis, devem ser cobrados em consonância com o disposto na lei estadual 12.727, de 30/12/97, com as alterações e acréscimos da lei 13.438, de 30/12/99, anexo I, tabela 4, I, alínea e, e nota V, e que a "averbação da reserva legal de pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita", nos termos do artigo 16, parágrafo nono, da lei federal 4.771, 15/9/65.

A Procuradoria-geral de Justiça sustenta (f. 284- TJ) que, quando a lei exige a averbação de reserva legal, não a restringe à área de exploração de florestas de domínio privado, pois toda propriedade rural tem, necessariamente, área de floresta que se inclui nessa definição.

Embora leis posteriores tenham inovado bastante o Código florestal, não chego a essa conclusão, uma vez que a ligação é sempre à existência de floresta de domínio privado (lei 4.771, de 15/9/65, art. 16) ou de outra forma de vegetação reconhecida de utilidade às terras que revestem (medida provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001).

Como a interpretação do provimento 50, até melhor redação, orienta que, em toda a transmissão, desmembramento ou retificação de imóvel rural, haverá a exigência da reserva de floresta ou outra forma de vegetação nativa, incide em excesso exorbitante.

Concedo a segurança, parcialmente, para que a exigência da reserva legal se faça apenas em casos de transmissão, desmembramento ou retificação de imóvel rural constituído por floresta, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa, conforme está expressamente prescrito em lei.

O senhor desembargador Corrêa De Marins: Senhor presidente, com devida vênua, concedo a segurança nos termos do voto do desembargador Antônio Hélio Silva e dos que o acompanharam.

Súmula : concederam a segurança, vencidos os desembargadores relator e Francisco Figueiredo e, parcialmente, o desembargador Almeida Melo.

Decisões da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo

Decisões proferidas na Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo por seu juiz titular, doutor Venício Antonio de Paula Salles, disponíveis no *site* do Irib – www.irib.org.br

Ementa e verbetamento: Sérgio Jacomino

Carta de adjudicação.

Servidão – usucapião. Continuidade.

1. Não existindo matrícula ou transcrição precedente do imóvel, o registro da carta de adjudicação instituidora de servidão necessita de assento registral precedente, registrando-se a aquisição originária.

Processo: 000.02.108132-8

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida, suscitado pelo oficial do Primeiro Registro de Imóveis da capital. A suscitada apresentou carta de adjudicação, extraída dos autos de instituição de servidão promovida em face de Jonas Mamede dos Santos e Idalice Mamede Rosa, relativamente a uma faixa de 10,77 m². O imóvel, no entanto, não é matriculado ou objeto de transcrição, tendo sido havido por usucapião. Destarte, o impedimento consiste na inexistência de assento registral precedente. Juntou os documentos necessários e úteis.

A Sabesp, na condição de suscitada, apresentou impugnação. Preliminarmente requereu a apresentação do mandado para o registro de usucapião. Que os títulos de transmissão para o poder público escapam das restrições decorrentes dos princípios. Ao final pugnou pelo acolhimento e superação do entrave registral.

O Ministério Público se posicionou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

O acolhimento da dúvida se mostra a rigor. O registro da carta de adjudicação instituidora de área de servidão necessita de assento registral precedente, registrando o usucapião. Sem tal procedimento prévio, o registro da carta se mostra inviável.

Quer se trate de título que favorece particular ou o poder público, presentes e operantes os princípios registrários, em especial o princípio da continuidade. O devido encadernamento e a devida concatenação ordenada e cronológica exigem que o usucapião seja registrado para, ao depois, ser recepcionado o título que alicerça a presente dúvida.

Ante o exposto, julgo procedente a dúvida. Cumpra-se o disposto no artigo 203 da lei 6.015/73. Oportunamente, arquivem-se os autos.

P.R.I.

São Paulo, 24 de julho de 2002.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Loteamento. Parcelamentos

populares. Compromisso

de compra e venda – cessão

– instrumento público ou particular.

Pode ser admitido o contrato particular como instrumento hábil para o registro imobiliário nas transmissões de lotes de parcelamentos irregulares, assim como nos fracionamentos irregulares.

Processo: 000.02.120459-4

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento de dúvida registral, aparelhado nos termos do artigo 198 da Lei de Registros Públicos, suscitadas pelo oficial do Segundo Cartório de Imóveis da Capital. Em face de Jaime Klintowitz. Destacou que o suscitado, na qualidade de cessionário dos direitos e obrigações decorrentes de compromisso de compra e venda, averbado à margem da inscrição de loteamento, constante da matrícula nº 101.148, pleiteia o registro de propriedade relativa ao lote 12, da quadra 22, na rua Joazeiro, Sumaré. Entende o registrador ser indispensável à escritura pública, conquanto o artigo 26 da lei 6.766/79 cuida apenas dos loteamentos irregulares, tal como estabelece o quinto parágrafo, do artigo 40, da lei 9.785/99. Juntou documentos e pugnou pelo processamento.

O suscitado apresentou impugnação, destacando que o parágrafo sexto invocado e utilizado não veicula qualquer restrição ou limitação, de forma que o registro não se lhe pode ser negado.

O Ministério Público em seu parecer se posicionou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Pretende o suscitado obter o registro do compromisso particular de compra e venda de imóvel loteado, apresentando a prova da quitação das parcelas pactuadas. Sustentou-se a desnecessidade de apresentação da escritura pública, frente à permissão estampada no parágrafo sexto, da lei 6.766/79, alterada pela lei 9.785/99.

Destaque-se que a lei 6.766/79 disciplina o parcelamento do solo urbano, que se viabiliza por meio de loteamento ou desmembramento. O artigo 26 dessa lei cuida dos contratos, tratando especificamente dos instrumentos formalizadores dos compromissos de compra e venda, assim como das cessões. O *caput* do artigo franqueia o emprego de escrituras públicas ou instrumentos particulares, para a estruturação das “promessas de venda” que, nesse caso, deverá atender ao modelo de que trata o artigo 18 (registro especial).

A redação original do artigo 26 *sub examine* cuida apenas e tão-somente dos parcelamentos ou loteamentos regulares. A lei 9.785/99 veio a introduzir os parágrafos terceiro a sexto do artigo 26 e, nestes, tratou de “parcelamentos populares” existentes ou implantados sobre áreas em que se encontra imitada provisoriamente na posse a administração pública, direta e indireta (§§3º e 4º) e, nesses mesmos casos, nas hipóteses de “desapropriação” (§5º). Nesses parágrafos, em especial o parágrafo terceiro, é excepcionada a regra do item II, do artigo 134, do Código Civil, sendo franqueada a subscrição de instrumento particular como força de escritura pública, o que significa que tal contrato particular pode conquistar registro imobiliário independentemente de ato notarial.

O parágrafo sexto tem indiscutível ligação com os parágrafos anteriores, mas também com o *caput* do artigo, de forma que tem o conteúdo mais amplo e mais abrangente do que se lhe foi dado pelo registrador. O legislador ordinário, se quisesse limitar essa franquia ou essa exceção à regra prevista na lei civil, teria empregado técnica legislativa diversa da utilizada. Poderia ter estabelecido liame redacional entre os parágrafos ou simplesmente ter aberto incisos abaixo do parágrafo terceiro de letras (tal como aparece na Constituição federal), para atrelar toda mudança a um só sentido.

Não adotar tal postura a esse comportamento do legislador deve ser considerado na exata interpretação legal. A lei

9.785/99, ao inaugurar quatro (4) novos parágrafos, sendo que, desses, três (3) se encontram vinculados pela força da “redação” empregada e da “direta referência” (todos se reportando ao parágrafo terceiro), e o último grafado sem qualquer referência redacional ou menção expressa aos parágrafos anteriores, certamente sinaliza, no sentido de que o parágrafo sexto atinge e se refere a todo o artigo e principalmente ao *caput*, tanto que repete redação semelhante a este.

Assim, se a vinculação entre os parágrafos terceiro a quinto decorre de compatibilização “redacional” e também por referências diretas ao parágrafo terceiro, também deve ser aceito o liame e a vinculação por compatibilização redacional entre o *caput* do artigo e o parágrafo sexto.

Trata-se de previsão excepcional (§6º), que rompe com o padrão do Código Civil e, sendo norma de mesma hierarquia, pôde fazê-lo sem ofensa a qualquer princípio do padrão constitucional.

Destarte, deve ser admitido o contrato particular como instrumento hábil para o registro imobiliário nas transmissões de lotes de parcelamentos irregulares assim como nos fracionamentos irregulares.

Ante o exposto, julgo improcedente a dúvida e determino o pretendido registro. Com o trânsito em julgado, expeça-se mandado nesse sentido. Oportunamente, arquivem-se os autos.

P. R. I.

São Paulo, 30 de julho de 2002.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Parcelamento. – desdobro – condomínio. Alvará de construção e execução – construção – autorização municipal.

1. Havendo aprovação municipal de desdobro, condicionada à conclusão de obra, o fracionamento não poderá ser objeto de averbação no registro.

Ao que parece, a prefeitura não adotou a melhor postura, no entanto, eventual desvio ou descaminho praticado pelo órgão local somente pode ser corrigido pela via mandamental, e não frente a estruturação registral.

Processo nº 000.02.181704-9

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida registral, formulado com base no artigo 198 da Lei de Registros Públicos, suscitado pelo oficial do Oitavo Registro de Imóveis da Capital, em face de Wanderlei Rodrigues Potes. Destacou

que recebeu para registro a escritura pública que tem por objeto o imóvel descrito e caracterizado na matrícula 118.118/8º CRI. Não foi conferida qualificação positiva, posto que não observado o procedimento para aprovação de parcelamento, que deve ser formalizado por alvará de desdobro, que deve estar vinculado ao alvará de aprovação e execução de construção. Apresentou fundamentação e documentos, pugnando pelo processamento da presente dúvida.

Notificado, o suscitado apresentou impugnação, argumentando que o precedente invocado pelo registrador é impróprio, na medida em que o caso vertente encerra apenas o pedido de desdobro entre condôminos.

Consultada a municipalidade, esta apresentou documentos destacados do procedimento administrativo.

O Ministério Público em seu parecer opinou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, suscitada pelo oficial do Oitavo Registro de Imóveis da Capital em face de Wanderlei Rodrigues Portes, que pretende o registro de escritura pública que envolve o desdobro do imóvel. A qualificação registral foi negativa ante a ausência de apresentação do alvará de construção.

Em primeiro lugar, nítida é a distância entre a situação *sub examine* e o precedente apresentado pelo suscitante. Naquele, se discutiu a questão dos fracionamentos em diversos novos lotes (28 lotes), em que cada unidade revelava área inferior à unidade municipal (125 m²); neste, a situação é de mero desdobro, ou seja, a divisão de um lote em dois, com a preservação da metragem mínima permitida, sem qualquer influxo sobre impacto populacional (adensamento/infra-estrutura).

Contudo, o órgão municipal adotou idêntica postura, expedindo o alvará de desdobro, ou seja, aprovando o fracionamento do lote, entretanto, condicionou seus efeitos permissivos à conclusão da obra. O alvará juntado em via original às folhas 36/37 é claro e direto a esse respeito.

Assim, rigorosamente, não se pode aceitar o alvará de desdobro, conquanto o próprio órgão expedidor suspendeu ou conteve seus efeitos, condicionando-o ao alvará de construção e execução.

Ao que parece, a prefeitura não adotou a melhor postura, no entanto, eventual desvio ou descaminho praticado pelo órgão local somente pode ser corrigido pela via mandamental e não frente a estruturação registral.

Para fins de registro, basta a apresentação do alvará de desdobro, desde que este ostente eficácia.

Ante o exposto, julgo procedente a dúvida. Cumpra-se o disposto no artigo 203 da LRP.

P.R.I.C.

São Paulo, 9 de setembro de 2003.

Venício Antônio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Carta de adjudicação. Expropriação. Matrícula – abertura. Especialidade.

O registro da carta de adjudicação deve ser feito, como para todo e qualquer título causal, em respeito e reverência formal à descrição existente no fôlio real. O princípio da especialidade objetiva não é excepcionado pelo título judicial, mesmo quando proveniente de ação expropriatória.

Processo nº 000.03.082319-6

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida registral, suscitado nos termos do artigo 198 da Lei de Registros Públicos pelo oficial do Segundo Registro de Imóveis da Capital do estado de São Paulo, em face da Companhia do Metropolitan de São Paulo, Metrô.

Recebeu para registro carta de adjudicação extraída de autos de desapropriação que tramitou sob o nº 771/89, pela Sétima Vara da Fazenda Pública, tendo como objeto o imóvel situado na avenida Heitor Penteado, s/nº, tendo sido descerrada matrícula nº 85.650, procedendo ao registro 1, mantendo a mesma descrição constante da transcrição aquisitiva 47.323.

A suscitante, todavia, entendeu não ter sido o referido registro corretamente efetuado, por não consignar a área total como descrita na inicial da ação expropriatória. Juntou documentos e pugnou pelo processamento.

Notificado, o suscitado apresentou impugnação destacando que a desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, posto que não advém do título anterior, com caráter absoluto. Pugnou pela improcedência.

O Ministério Público se pronunciou e posicionou pela procedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, suscitada pelo oficial do Segundo Registro de Imóveis da Capital em face da Companhia do Metropolitan de São Paulo.

A suscitada apresentou carta de adjudicação, expedida em processo expropriatório, que determinou o descerramento de matrícula, que manteve a descrição objetiva contida na transcrição primitiva.

A dúvida não comporta superação.

A restrição registral merece prevalecer.

O registro da carta de adjudicação deve ser feito, como para todo e qualquer título causal, em respeito e reverência formal à descrição existente no fôlio real. O princípio da especialidade objetiva não é excepcionado pelo título judicial, mesmo quando proveniente de ação expropriatória. Transmite-se ao poder público ou aos entes públicos o patrimônio registrado em nome do expropriado, não mais, não menos. Se eventualmente o decreto expropriatório atingir mais de um título registral ou área superior ou diferente da que consta da tábua predial, a carta judicial não poderá provocar a perda de propriedades de terceiros. Quando se alega que o título decorrente da desapropriação é originário, é porque este rompe com eventuais vícios ou desvios existentes no fôlio, relativamente ao imóvel considerado, de forma que qualquer disputa ou dúvida sobre o domínio não poderá afetar a sua higidez.

Tal título judicial vale independentemente de quem se intitule titular do domínio, contudo, não poderá valer em área superior àquela na qual o imóvel se encontre assentado.

A força inovadora desse título judicial é capaz de romper, nos termos da legislação de regência, com imperfeições relativas à especialidade subjetiva, mas não poderá romper ou desconsiderar as características

objetivas. Essa é a regra registral que tem sido confirmada por reiteradas decisões do E. Conselho Superior da Magistratura. Destaque-se que a decisão judicial proferida nos autos da desapropriação vale, e não se lhe pode retirar os efeitos, para as partes envolvidas no feito. No entanto, para que essa decisão bilateral venha a conquistar efeitos *erga*

omnes, para que passe a produzir reflexo para terceiros, é necessário o seu ingresso no registro imobiliário, devendo o correspondente oficial, em defesa de terceiros, desqualificar os títulos que venham a atingir interesses e direitos de terceiros. Portanto, o poder expropriante deverá retificar a área, aparelhando-a nos moldes do título para que este possa ter ingresso no fôlio e receber o influxo desta expansão eficaz.

Ante o exposto, julgo procedente a dúvida. Cumpra-se o disposto no artigo 203 da Lei de Registros Públicos.

P.R.I.C.

São Paulo, 3 de setembro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Bloqueio de matrícula e registro. Nulidades. Instrumento – falsidade. Estelionato.

Não tendo sido declarada, por decisão judicial transitada em julgado, a nulidade do instrumento registrado, inviável o unilateral cancelamento do registro, nos termos do artigo 212 da Lei de Registros Públicos.

Processo nº 002.03.013155-5

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo intentado por Granja Julieta Empreendimentos Imobiliários Limitada. Destacou que é legítima proprietária de área com cerca de 1.364 m², registrada sob o nº 110.464/11^ª CRI. Que tomou conhecimento do registro de um contrato particular de compromisso de compra e venda, datado de 1982, que ingressou na serventia em julho de 2000. Que o fato foi comunicado à autoridade

policial que instaurou inquérito. Pede o cancelamento da falsa alienação. Juntou documentos e pugnou pela procedência. Instado a se pronunciar, o oficial do 11^ª CRI, apresentou informações. O Ministério Público se pronunciou e posicionou pelo deferimento do pedido de bloqueio.

É o relatório.

“Quando se alega que o título decorrente da desapropriação é originário, é porque este rompe com eventuais vícios ou desvios existentes no fôlio, relativamente ao imóvel considerado, de forma que qualquer disputa ou dúvida sobre o domínio não poderá afetar a sua higidez.”

Decido.

Postula a requerente o cancelamento dos registros 2 e 3 da matrícula nº 110.664/11ª CRI, em razão da falsidade do instrumento contratual que determinou a efetivação do assento registral. Destacou que foi surpreendida com a existência do registro do instrumento particular de promessa de compra e venda, conquanto não subscrito por seus titulares, tanto que a situação foi levada a conhecimento das autoridades policiais.

Conforme nos noticiam os documentos juntados em anexo, a nulidade do instrumento registrado ainda não foi declarada ou reconhecida em juízo, estando em curso apuração criminal que poderá revelar e declarar tal vício. Dessa forma, antes da edição de ordem judicial nesse sentido, inviável se mostra o unilateral cancelamento. nos termos do artigo 212 da Lei de Registros Públicos.

A esse respeito, cumpre observar, emprestando as lições deixadas pelo professor Serpa Lopes, segundo o qual as nulidades, do ponto de vista registral, podem ser classificadas como: "(a) – nulidade exclusivamente formal, inerente tão-só ao próprio registro; (b) – nulidade mista, isto é, a que atinge tanto o título que deu causa ao registro como a este, tornando, em ambos, o ato ineficaz por si mesmo; (c) – nulidade do ato jurídico que deu causa ao registro, em que a nulidade deste ocorre obliquamente, e não diretamente, como nos dois primeiros casos" (in *Tratado dos Registros Públicos*, 1942, v.IV, p.305). O ensinamento foi utilizado pelo professor Afrânio de Carvalho, que concluiu que as "nulidades" que admitem o cancelamento são aquelas inerentes ao próprio procedimento de "registro".

O prestígio dos renomados mestres fez perpetuar a classificação e a conclusão, que passou a ser empregada e utilizada na solução de um grande número de contendas judiciais e administrativas. Se não conclusiva, a classificação se mostra útil e operativa para a melhor separação das hipóteses que podem ser enfrentadas através da utilização da ágil "via administrativa unilateral", e quais as situações que se inviabilizam por tal procedimento.

"Cuidando-se de nulidade, pouco importa a origem, pouco importa o momento, pouco importa a forma de contaminação, esse vício provoca a ineficácia do ato ou dos atos atingidos."

Não resta dúvida que as nulidades de pleno direito que afetam o registro, nos precisos termos do artigo 214 da Lei de Registros Públicos, podem ser viabilizadas através de pedidos deduzidos na órbita exclusivamente administrativa. Contudo, tais nulidades não encerram apenas as hipóteses em que o vício ou a irregularidade se situe exclusivamente no ato de registro.

Por imperativo lógico, a contaminação pode ter sido transmitida, como normalmente ocorre, por defeito do título e, assim mesmo, continuar a ser nulidade de pleno direito do registro. A peculiaridade do artigo 214 da lei 6.015/73, não divisada na classificação apresentada acima, consiste no fato de o dispositivo ter empregado o termo "nulidade do registro", sem observar, como seria

de rigor, que seria nulidade inerente e ínsita ao ato de registro. Cuidando-se de nulidade, pouco importa a origem, pouco importa o momento, pouco importa a forma de contaminação, esse vício provoca a ineficácia do ato ou dos atos atingidos.

Este é o único relevo que o Direito empresta à situação, pois se entende que esta se mostra irregular; tal desvio deve ser superado, deve ser suplantado, sendo irrelevante que o vício do registro tenha sido transmitido pelo título causal. Portanto, quando a lei alude à nulidade de pleno direito do registro, não deve estar envolvendo as nulidades materializadas exclusivamente no próprio ato de registro, mas toda e qualquer nulidade que tenha retirado deste (ato de registro), seus efeitos jurídicos próprios.

Assim, o ato de registro é nulo ou porque se mostra insitamente irregular, ou porque nulo o "título" que lhe deu causa. Pouco importa para o contexto registral, ambos não podem produzir efeitos. O que o direito necessita é retirar ou fazer cessar os efeitos do ato nulo. Assim, quando a lei alude à nulidade de pleno direito, está enfocando as nulidades cuja proclamação estejam revestidas de certeza e de eficácia. Assim, em se tratando de nulidades do título causal, estas devem ser reconhecidas em decisão judicial, proferida em feito em que tenha sido asse-

gurada ampla defesa e possibilidade do contraditório. Pode ainda ser reconhecida a nulidade quando declarada em certidões públicas impositivas.

A presente leitura da legislação registral confere mais efetividade aos princípios encartados em nossos sistemas normativos, que exigem coerência e racionalidade no desenvolvimento das idéias e conclusões jurídicas. O artigo 214 não tem dicção restritiva, pois não existe coerência e utilidade em se limitar a extensão do dispositivo, quando o reconhecimento da nulidade já se encontra eficazmente proclamado em decisão judicial ou em certidão pública. Ao intérprete é defeso criar restrições e limitações não apresentadas pelo legislador. Destaque-se, por oportuno, que o título causal que não tem aptidão para ingressar no registro imobiliário, pelos mesmos motivos, também não poderá permanecer registrado.

A mesma vontade legal que impede a qualificação positiva impõe a sua exclusão da tábua predial. Portanto, nulidades de pleno direito são as plenamente provadas e comprovadas por ação judicial ou por documento público. No caso, tal proclamação não foi dada, de forma que inviável é o pedido administrativo unilateral. Contudo, considerando que a questão está sendo investigada e apurada, viável se mostra a adoção de medida administrativa de bloqueio, para que os interesses em discussão não pereçam antes de findar a lide, e principalmente para que terceiros não experimentem indevidos danos.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido de cancelamento.

Determino, outrossim, o bloqueio da matrícula 110.464/11º CRI.

Para esse efeito, expeça-se mandado.

P.R.I.C.

São Paulo, 2 de setembro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Cancelamento de registro – nulidade de pleno direito. Escritura pública. Servidão de passagem. Anulabilidades.

1. A servidão é um direito real que onera o imóvel serviente em favor do imóvel dominante. Sendo um gravame, relevante para o seu aperfeiçoamento, que haja

o devido consentimento dos titulares do imóvel serviente. O não-consentimento dos titulares do imóvel dominante materializa ato anulável.

2. Para o cancelamento da servidão, o interessado deverá buscar o processo contencioso, nos termos do artigo 709 do Código Civil.

Processo nº 000.03.013331-9

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo para cancelamento e retificação de registro imobiliário proposto por Ética Empreendimentos Imobiliários Limitada. Destacou que é proprietária de imóveis, que acusam por força da averbação 1, o transporte de servidão perpétua de passagem, beneficiando os imóveis dominantes de propriedade de Joaquim da Costa Borges e José Xavier de Gouvêa. Que o ato de oneração foi instaurado por força da inscrição 23.426, gerando a averbação junto à matrícula 107.576. Apresenta certidão da inscrição, destacando que foi utilizada com base em escritura que não conta com a assinatura de seus outorgantes, carência que nulifica a inscrição e conseqüentemente as averbações feitas nas matrículas 52.719 e 108.379. Acrescentou que a casa de espetáculos instalada no imóvel dominante, sequer existe atualmente. Ao final, pugnou pela procedência, para efeito de ser declarada a nulidade da inscrição em pauta. Juntou documentos e pugnou pelo processamento.

Instado a se pronunciar, o oficial do Quarto CRI destacou que, por escritura lavrada em novembro de 1949, foi efetivada a inscrição 23.426, tendo por objeto o direito real de servidão de passagem perpétua. Apresentou os confrontantes do imóvel. Destacou que a escritura que determinou a inscrição 23.426 foi aditada para constar que a servidão tem "somente por objeto saída de emergência de uma casa de espetáculos localizada nos fundos da referida faixa, bem como se destina à canalização de rede de águas servidas da casa de espetáculos e ainda acesso lateral de pedestres ao prédio 87 da Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha". Acrescentou que a matrícula 108.379 foi aberta por determinação judicial. Acrescentou que na matrícula 107.576, que descreve imóvel correspondente a 14 prédios, também fez menção à inscrição da servidão.

O Ministério Público pediu esclarecimentos, destacando ser necessária a citação do titular do imóvel dominante.

Realizada a citação da Infraprev, Instituto Infraero de

Seguridade Social, apresentou impugnação. Destacou que é proprietário do imóvel objeto da matrícula 107.576/4ª CRI.

O Ministério Público se pronunciou pela extinção do feito, destacando que a nulidade do título não é alcançada pelo disposto no artigo 214 da Lei de Registros Públicos.

É o relatório.

Decido.

Postula a requerente o cancelamento da averbação 1, mantida junto às matrículas nºs 52.719 e 108.379/4ª CRI, decorrente da inscrição nº 23.426, lançada com base na escritura pública de servidão de passagem, lavrada aos 29 de novembro de 1949. Sustentou, com base em certidão expedida pelo 19º Tabelionato de Notas da Capital, que a escritura de servidão é nula de pleno direito, por ter sido lavrada sem a subscrição dos outorgados (Joaquim da Costa Borges e José Xavier de Gouveia), titulares do imóvel dominante.

O cancelamento da averbação 1 das matrículas 52.719 e 108.379, em decorrência da nulidade da inscrição 23.426, não pode ser proclamado nestes autos, não em decorrência da impotência do procedimento administrativo correicional para tais efeitos, como sustentou o Ministério Público, mas apenas porque não se materializou nulidade plena da escritura de servidão, em face da falha, da omissão ou da ausência detectada e apontada por certidão.

Por evidente que a servidão é um encargo, de consistência "real", que onera o imóvel serviente, a favor do imóvel dominante, retirando daquele "parte" da disponibilidade ínsita ao exercício pleno da propriedade. Sendo encargo, ônus, oneração, gravame, relevante para o seu aperfeiçoamento, que haja o devido consentimento dos titulares do imóvel serviente.

A não-subscrição dos titulares do imóvel dominante, anuindo com o aperfeiçoamento do ato que os beneficia, materializa ato anulável, pois incide na forma e formalização da vontade, tal como preceitua o artigo 86 e seguintes do novo estatuto civil. Tal subscri-

ção, conquanto componha a essência do ato, não nulifica a manifestação de vontade, pois despida de onerosidade para os ausentes ao ato.

O ato se materializou com a assinatura dos titulares do imóvel serviente e se aperfeiçoaria com a subscrição dos titulares do imóvel dominante, contudo, a ausência destes ao ato provoca apenas a sua anulabilidade e não a sua nulidade, na medida em que este ato comporta convalidação pelos próprios ausentes ou seus sucessores.

No presente feito houve a citação dos atuais titulares do domínio, que apresentaram impugnação ao pedido de desconstituição do ato. Manifestaram, destarte, pela validade do ato e por sua manutenção, o que pode ser tido como ato de convalidação.

O requerente deverá trilhar o caminho contencioso para tentar obter o cancelamento da servidão, nos exatos termos do artigo 709 do Código Civil, devendo provar o "não-uso" ou qualquer outra matéria elencada na disposição normativa.

Portanto, imprestável para os efeitos colimados a utilização de procedimento escudado no artigo 214 da Lei de Registros Públicos, na medida em que não se vislumbra nulidade do ato de registro.

Ressalte-se, por oportuno, que as nulidades simplesmente do registro ou do registro e do título podem e devem ser proclamadas na forma estatuída no artigo 214 da LRP, não havendo qualquer impedimento, qualquer inconveniente jurídico, ou qualquer

obstáculo legal para tal propósito.

Sobre este tema o professor Serpa Lopes destacou que as nulidades, do ponto de vista registral, podem ser classificadas como: "(a) – nulidade exclusivamente formal, inerente tão-só ao próprio registro; (b) – nulidade mista, isto é, a que atinge tanto o título que deu causa ao registro como a este, tornando, em ambos, o ato ineficaz, por si mesmo; (c) – nulidade do ato jurídico que deu causa ao registro, em que a nulidade deste ocorre obliquamente, e não diretamente, como

"O ato se materializou com a assinatura dos titulares do imóvel serviente e se aperfeiçoaria com a subscrição dos titulares do imóvel dominante, contudo, a ausência destes ao ato provoca apenas a sua anulabilidade e não a sua nulidade, na medida em que este ato comporta convalidação pelos próprios ausentes ou seus sucessores."

nos dois primeiros casos" (in *Tratado dos Registros Públicos*, 1942, v.IV, p.305). Essa classificação foi utilizada por Afrânio de Carvalho, que chegou a concluir que as "nulidades" que admitem o cancelamento são aquelas inerentes ao próprio procedimento de "registro".

O prestígio dos renomados mestres fez perpetuar a classificação e a conclusão, que passou a ser empregada e utilizada na solução de um grande número de contendas judiciais e administrativas, tendo gerado um número incontável de decisões nesse sentido. Entretanto, em que pese a reverência e o respeito que os insignes mestres merecem, a restrição, a limitação procedimental não reflete o melhor direito, a melhor dicção legal e o melhor manejo interpretativo.

Em primeiro lugar é de se alertar que o estado de direito proclamado em nossa carta política federal tem sentido e dinâmica diversa em termos de conteúdo e abrangência daquela que vigia quando tais ensinamentos foram lançados e ministrados. A preservação dos direitos fundamentais não se esgota apenas com a concessão de oportunidade para defesa, recebida e processada com observância do contraditório e refletida em decisão fundamentada. O "estado de direito" exige mais. Impõe que os mecanismos que se prestam a viabilizar o *due process of law* sejam úteis, ágeis e operativos, de forma que não se pode submeter um titular de direito a um procedimento lento e formal, quando exista outra forma, outro procedimento mais rápido e mais ágil.

Essa posição, atualmente encampada também pelos estudiosos do "direito civil constitucional", que extraem do Código Civil a consagração de princípios como o da utilidade e operacionalidade, exige que a via procedimental mais rápida não seja mitigada ou evitada por interpretações mesquinhas, restritivas e inconsistentes.

Dessa forma, quando a LRP estabelece em seu artigo 214 que as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta, não restringe apenas aos casos de nulidade ínsita ao ato de registro, mas toda e qualquer nulidade (desde que provada), que o contamine.

Por imperativo lógico, a contaminação pode ter sido transmitida, como normalmente ocorre, por defeito do título e, assim mesmo, continuar a ser nulidade de pleno direito do registro.

Cuidando-se de nulidade, pouco importa a origem, pouco importa o momento, pouco importa a forma de contaminação; esse vício provoca a ineficácia do ato ou dos atos atingidos. Esse é o único relevo que o direito empresta à situação, pois, sendo irregular, tal vício deve ser superado, deve ser suplantado, sendo irrelevante o fato de o vício ser interno do ato de registro ou transmitido a ele pelo título causal.

Portanto, quando a lei alude a nulidade de pleno direito do registro, não envolve as nulidades materializadas exclusivamente no próprio ato de registro, mas toda e qualquer nulidade que tenha retirado dele (ato de registro), seus efeitos jurídicos próprios.

Assim, o ato de registro é nulo ou porque se mostra insitivamente irregular, ou porque nulo o "título" que lhe deu causa. Pouco importa para o contexto registral, ambos não podem produzir efeitos.

Seria de todo imprestável o artigo 214, em se confinando o vício ao ato de registro, posto que tais irregularidades, que decorrem de uma constatação registral interna, podem e devem ser declaradas como erro evidente, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 213 da mesma lei.

Observe-se ademais que as nulidades, como elenca o artigo 145 do Código Civil, decorrem da incapacidade dos agentes, da ilicitude do objeto ou do descumprimento de formalidade essencial ao ato. O ato de registro, como reflexo do título causal, não ostenta isoladamente tais vícios ou desaminhos, pois a *incapacidade* é revelada no título, assim como a *ilicitude*, bem como o *vício formal*, posto que o registro sem causa sequer consubstancia ato nulo, mas sim ato inexistente.

Se as nulidades somente impregnam o título, não se pode logicamente proclamar nulidade de pleno direito desconsiderando a origem.

Aqueles outros episódios em que o ato de registro é falho, pois em desacordo com seus precedentes registrares e filiatórios (*impropriamente tidos com nulidades*), como destacado, merecem correção para via do erro evidente e não pela forma do artigo 214 da LRP.

Portanto, o artigo 214, para conquistar sentido e efeito, deve logicamente considerar todas as nulidades do ato de registro.

Assim, quando a lei alude a nulidade de pleno direito, está enfocando as nulidades cuja proclamação estejam revestidas de certeza e de eficácia, de forma que, em se tratando de nulidades do título causal, elas devem ser reconhecidas em

decisão judicial, proferida em demanda judicial de cunho contraditório, bem como, em decorrência da proclamação de certidões dotadas de fé pública.

O artigo 214 não tem dicção restritiva, pois não existe coerência e utilidade em se limitar a extensão do dispositivo, quando o reconhecimento da nulidade já se encontra eficazmente proclamado em decisão judicial ou em *certidão pública*. Ao intérprete é defeso criar restrições e limitações não apresentadas pelo legislador.

Destaque-se, por oportuno, que o título causal que não tem aptidão para ingressar no registro imobiliário, pelos mesmos motivos também não poderá permanecer registrado. A mesma vontade legal que impede a "qualificação" impõe a sua exclusão. Trata-se de mais um argumento para se dar fluidez ao salutar controle dos atos nulos.

Portanto, as nulidades de pleno direito são as plenamente provadas e comprovadas por ação judicial ou por documento público.

No caso *sub examine*, tal proclamação não pode ser dada, não em face da inviabilidade procedimental, mas apenas porque não se reconhece que se trata de nulidade e sim de anulabilidade.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido de cancelamento da averbação 1, lançada junto às matrículas 52.719 e 108.379/4º CRI (160.047). Cientifique-se o requerente e o impugnante.

P.R.I.C.

São Paulo, 17 de setembro de 2003.

Venício Antônio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Condomínio edilício – personalidade jurídica. Aquisição dominial – vagas de garagem – dação em pagamento. Carta de arrematação.

Os condomínios especiais da lei 4591/64 estão legitimados a adquirir bens imóveis.

Processo nº 000.03.050361-2

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida, suscitada nos termos do artigo 198 da Lei de Registros Públicos, pelo oficial do Primeiro Registro de Imóveis da Capital. Informou que o Condomínio do Edifício Laura Maria apresentou para registro escritura de dação em pagamento, pela qual Daniel Chequer Arquitetura, Construção e Incorporação Limi-

tada, deu em pagamento 13 vagas de garagem situadas no andar térreo do edifício Laura Maria, matriculadas sob os números 5.647/8/9, 5.653/4/5/6/7/8/9 e 5.600/1/2. Destacou que não foi permitido o ingresso do título por não possuir o condomínio, personalidade jurídica. Juntou documentos e pugnou pelo processamento.

Transcorreu *in albis* o prazo para impugnação.

O Ministério Público se pronunciou pela procedência da dúvida. É o relatório.

Decido.

Trata-se de procedimento de dúvida levantada em face da recusa de registro da carta de arrematação conquistada pelo condomínio suscitado. O registrador, adotando entendimento jurisprudencial pacífico, negou registro à carta judicial, observando que condomínio não tem "personalidade jurídica" para inscrever em seu nome patrimônio imobiliário.

Examinando os precedentes jurisprudenciais, constata-se que os julgados do E. Conselho Superior da Magistratura de São Paulo se mostram unânimes em declarar e reconhecer a ausência de personificação dos condomínios de que trata a lei 4.591/64 e o atual Código Civil, concluindo que, em face de tal delineamento jurídico, não se encontram os condomínios edilícios credenciados para a aquisição imobiliária.

As decisões que se debruçaram sobre o tema apresentam argumentos consistentes e coerentes, destacando que a faculdade que confere aos condomínios atributos postulatórios em juízo não se afigura suficiente ou capaz de lhes outorgar personalidade jurídica. Ademais, ressaltam que a previsão do artigo 63 da lei 4.591/64, que estabelece a possibilidade do condomínio incorporador adjudicar imóvel de adquirente inadimplente, igualmente não atribui a ele a condição ou atributo de "pessoa jurídica". O entendimento jurisprudencial assinala e observa que tal dispositivo representa uma "exceção" à regra geral e, como tal, apenas se prestando para confirmar o conteúdo e alcance da própria regra. A decisão abaixo transcrita bem espelha o entendimento dominante.

Ementa. A capacidade do condomínio limita-se à postulação em juízo, não lhe é atribuída capacidade aquisitiva. Ausência do princípio da continuidade. Obrigatoriedade de o título ser original. Exegese do artigo 221 da lei 6.015/73. ITBI obrigatório em razão da transmissão imobiliária. IPTU devido a partir do auto de adjudicação. Apelação improvida.

Apelação cível 70.660-0/9 – Conselho Superior da Magistratura de São Paulo – j. 04.05.2000 – relator e corregedor-geral da Justiça Luís de Macedo.

Acórdão. Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível 70.660-0/9 da Comarca de Guarujá, em que é apelante Condomínio Edifício Simone e Betina e apelado o Primeiro Tabelião de Notas e oficial de Registro de Imóveis da mesma Comarca.

(....)

Procede ainda o último óbice para o registro, considerando-se que os condomínios não possuem personalidade jurídica para aquisição imobiliária.

As disposições legais do artigo 63 da lei 4.591/64 aplicam-se às construções de edificações em condomínio. O legislador procurou criar mecanismos para que os condomínios em construção possam arrematar as unidades em débito, propiciando aos condôminos a possibilidade de continuação da obra e o levantamento de recursos financeiros com a venda dessa unidade adquirida. “O artigo 63 da lei 4.591/64 criou instituto rápido e eficiente de resolução do contrato nas construções chamadas de preço de custo, visando preservar a massa de condôminos e evitar que a conclusão do empreendimento sofra solução por insuficiência de recursos financeiros de um dos adquirentes” (relator desembargador Márcio Bonilha, apelação cível 30.786-0/0, 7/6/1996).

(...)

A capacidade processual do condomínio e o simples fato de possuir CGC/MF não lhe proporcionam poderes de aquisição. Sua figura possui como finalidade as relações e atribuições administrativas condominiais. Falta-lhe, para possuir personalidade jurídica, *affectio societatis*, segundo leciona Pontes de Miranda (*Tratado de Direito Privado*. São Paulo: RT, t. 12, p.1311).

Não se confunde capacidade postulatória em juízo com capacidade aquisitiva especial do condomínio. A primeira é resultante do artigo 12, IX, do CPC, e a segunda, dos casos de incorporação por construção a preço de custo.

O condomínio apelante não pode adquirir direito real e não há impedimento para que seus condôminos, se desejarem, cons-

tituam uma associação que, revestida de personalidade jurídica, poderá em seu nome possuir propriedade imobiliária.

(...)

São Paulo, 4 de maio de 2000.

(a) Luís de Macedo, corregedor-geral da Justiça e relator (DOE de 6/6/2000)

(...)

A despeito da profundidade como o tema tem sido tratado e a forma reiterada como esse entendimento vem sendo apresentado nos diversos julgados da corte paulista, necessário se mostra, não só em função das alterações sociais e econômicas que modificaram o sentido e alcance da própria instituição condominial, mas principalmente em razão das próprias alterações do direito positivo pátrio, em especial em razão da nova Constituição federal (que ainda não foi adequadamente digerida e entendida por civilistas), bem

como em decorrência de novos diplomas mais afeiçoados a questões relativas à estruturação dos centros urbanos, como o Estatuto da Cidade e o novel Código Civil.

O novo contexto normativo torna imperiosa a realização de novas reflexões, novos estudos, no sentido de melhor atender a atual principiologia, que impõe a todos os segmentos do direito caminhos interpretativos mais condizentes com resultados úteis e uma preocupação operativa.

Talvez a maior das reformas que se deve exigir do poder Judiciário é que ele passe a reinterpretar os textos normativos, considerando a trilogia normativa (fato, valor e norma), viabilizando antigos

instrumentos legais ou compatibilizando-os aos novos tempos, aos novos rumos, aos novos valores.

Árdua é a luta para que o poder Judiciário se dispa de seus inflexíveis padrões conservadores e passe a refletir a realidade fática e as regras jurídicas em uma dimensão única.

Existe uma reação nesse sentido que, sem perder de vista a importância da “segurança jurídica”, concebe reestudos sobre as questões decididas extraídas dos textos resultados mais condizentes com as realidades, mais adequados aos anseios gerais.

É certo que as relações individuais e coletivas experimen-

“...seriam os ‘condomínios registrados’ pessoas de direito privado e, como tal, dotados de personalidade jurídica como uma forma peculiar de associação.”

taram certa mutação e acomodação assim como também a organização estatal sofreu modificações. Toda essa realidade passou a operar efeitos mais significativos, de forma que também o direito positivo veio atender a tal sinalização.

As relações condominiais por comporem parte importante do tecido social refletiram essas mudanças e não podem ficar à margem de reestudos, re-interpretações e re-análises.

Conteúdo social

É certo que as relações individuais vêm, gradativamente, cedendo espaço para a participação de entidades ou grupos aglutinados de pessoas, reunidas em função da comunhão de interesses ou de propósitos. Várias associações e organismos estão sendo criados para a defesa de interesses gerais ou para cumprimento de desideratos comuns. Nesse contexto, também os condomínios tradicionais conquistaram maior espaço e mais relevo, fatores que devem ser considerados e respeitados em qualquer análise interpretativa.

A análise dessas alterações ou mutações sociais ocorridas ao longo dos anos deve inspirar uma reapreciação ou um reexame da legislação de regência, para que o novo perfil e as novas atribuições sociais dos condomínios edilícios não resultem limitadas ou reduzidas em virtude de interpretações de consistência exclusivamente formais.

Principalmente nas metrópoles e grandes centros urbanos, os condomínios especiais ou edilícios passaram a desempenhar funções múltiplas e cada vez mais amplas, se distanciando daquela antiga figura estática, instituída exclusivamente para cumprir tarefas ligadas à preservação e conservação física e estética dos prédios.

Destaque-se que atualmente os condomínios edilícios, além das funções corriqueiras, respondem perante terceiros, firmando contratos das mais diversas espécies e naturezas. Além disso, são empregadores diretos, de forma que são chamados pela Justiça obreira em face das reclamações trabalhistas intentadas por seus funcionários. Essa própria relação funcional submete os condomínios a obrigações de ordem fiscal, conquanto são obrigados ao recolhimento do imposto de renda como fonte pagadora e também previdenciária, perante o INSS.

Celebram contratos para obras e reformas, realizam contundente manutenção, adquirindo os mais variados equipamentos ligados à conservação, conforto e principalmente à segurança. Possuem, em razão da expansão de funções, so-

fisticados e valiosos equipamentos, veículos e são protagonistas de contratos coletivos, como os relativos a canal de televisão a cabo, ligação da Internet, etc.

Os "condomínios edilícios" administram valores expressivos, aplicando no mercado financeiro, mantendo movimentada conta corrente bancária. Além da responsabilidade trabalhista, previdenciária e fiscal, respondem civilmente pelos acidentes que eventualmente venham ocorrer em suas dependências.

Enfim, os condomínios exercem funções que vão muito além da antiga missão de apenas arrecadar as taxas condominiais para fazer frente às despesas com a manutenção do prédio. Respondem por todos os interesses coletivos dos condôminos.

O entendimento que considera que os condomínios especiais têm apenas capacidade postulatória ou capacidade para estar em juízo, mas não possuem personalidade jurídica, se antagoniza com essa realidade e decorre de uma interpretação que visualiza em todos os dispositivos que permitem vida jurídica plena aos condomínios, a condição de disposições excepcionais, que se prestam apenas para confirmar a regra da despersonalização (*Inclusionem unius fit exclusio alterius. Qui de uno dicit, de altero negat. Qui de uno negat, de altero dicit*).

Os fatos e o avanço social reclamam por um novo tratamento e uma nova abordagem, pois a intensidade da vida jurídica dos condomínios determina uma inversão acentuada, para efeito de se considerar como "regra" e não como "exceção" tais disposições legais que admitem a personalização (artigo 63). Contudo, a revisão enfrentará resistências, o que é natural nesse segmento do direito.

Capacidade postulatória

Entende-se que os condomínios dispõem apenas de capacidade postulatória e não de "personalidade jurídica". A esse propósito, é de se enfatizar que capacidade postulatória é a simples aptidão jurídica para estar em juízo. No dizer do professor Arruda Alvim, "tem capacidade para estar em juízo toda a pessoa que se acha no exercício de seus direitos (art. 7º). Assim, aquele que pelo Direito Civil tem capacidade de gozo e de exercício de direitos, tem capacidade para estar em juízo".

Lembremos que muitas vezes se materializa a capacidade de estar em juízo mesmo quando a entidade ou o organismo não dispõe de personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária. "Todas as pessoas têm capacidade de gozo de direitos, mas nem sempre de exercício" (in *Manual de Direito Processual Civil* 79, v.1, p.295).

A “personalidade judiciária”, como é conhecida a personalidade limitada ao exercício *ad causam*, afeta certas entidades especificamente enumeradas no artigo 12 da Lei Processual. A algumas daquelas entidades foram conferidas prerrogativas limitadas à defesa judicial de seus interesses. Exemplo de tal situação é o que ocorre com a massa falida bem como com o espólio ou com a câmara municipal.

Relevante é a comparação da situação dos “condomínios edilícios” com essas outras situações jurídicas, para se patentear a abissal, não se podendo confundir a gestão de um condomínio com a administração de uma “massa falida” ou com o trabalho de ajuste dos bens de um “espólio”.

Primeiramente, quanto à “massa falida”, estabelece a legislação adjetiva, que a defesa dos interesses da coletividade de credores deve ser feita por seu síndico. Nesse intento, é franqueada ao síndico a possibilidade de toda e qualquer intervenção judicial para a cobrança de créditos pendentes ou para promover a defesa da massa. Trata-se de prerrogativas nitidamente tendentes à finalização de uma atividade ou ao esgotamento da gestão e dos negócios da sociedade falida.

Além da massa falida, o espólio possui a peculiar possibilidade de defesa de seus interesses, enquanto o acervo patrimonial não é rateado entre os herdeiros. Também no caso do espólio, a tarefa é tendente a finalizar ou encerrar ou esgotar uma “gestão patrimonial”.

A situação da câmara é ainda mais peculiar, nascendo a sua legitimidade *ad causam* de motivos políticos, decorrentes da incompatibilidade de interesses entre a edilidade e a entidade que normalmente promove a defesa e tutela de seus interesses.

A simples apresentação das situações encaradas como semelhantes revelam que, ao reverso, não há pontos de contato entre a massa falida, o espólio e os condomínios edilícios. A despersonalização daquelas (massa falida e espólio) se justificam, pois não são entidades com “vida jurídica”, mas apenas com uma certa “sobrevida” jurídica. São situações necessárias

para o encerramento de uma gestão ou para o esgotamento de uma administração, ao passo que os condomínios projetam suas ações para o futuro, inovam, criam e geram obrigações e deveres, de forma que não podem ser assemelhados àquelas. As diferenças não podem ser negadas.

Ademais, mantendo-se a análise comparativa das entidades “despersonalizadas”, é significativo o fato de o artigo 12 do C.P.C. ter tratado, em incisos distintos, de um lado, as entidades “sem personalidade jurídica” (inciso VII) e, de outro, os con-

dôminios (inciso IX). Trata-se de mais um apoio para o reconhecimento da personalidade jurídica para os prédios em condomínio.

A propósito, é de se frisar que “a idéia de personalidade está intimamente ligada à de pessoa, pois exprime a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações” (in *Instituição de Direito Civil*, do professor Caio Mário da Silva Pereira, 8ª ed., v. I, p. 153).

Ao realizarem atos da vida civil, assumindo obrigações e possuindo responsabilidades, os condomínios assumem a condição de pessoa. Além do mais, o pressuposto formal do registro, tal como exigido no artigo 18 do CC superado, e no artigo 45 do novo Estatuto Civil, também pode ser con-

siderado cumprido. Os condomínios possuem registro público de seus atos constitutivos, os quais são lançados frente ao registro imobiliário. As convenções e regulamentos são seus atos constitutivos e estes atendem às exigências do dispositivo em referência bem como de seu subsequente. Frise-se que o registro exigido pelo Código Civil para a existência da pessoa não se constitui apenas nos assentos da junta comercial ou nos lançamentos dos cartórios de títulos e documentos. Pelo contrário, todo e qualquer assento público que confira efeitos *erga omnes* ao ato deve ser considerado como um “registro” para efeito de conferir *status* de pessoa à entidade considerada.

É de se acrescentar que o elenco do artigo 42 não é exaustivo e, mesmo se fosse, insuperável a configuração dos condomínios

“... imperioso é reconhecer que atualmente os condomínios não têm quaisquer restrições relativas à conquista de direitos ou mesmo pertinentes à assunção de obrigações. Possuem todos os requisitos para exercer em sua integralidade a vida jurídica plena...”

edilícios na categoria de associações, dada a não-exploração de atividade econômica (artigo 51. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos).

Também por esse prisma seriam os “condomínios registrados” pessoas de direito privado e, como tal, dotados de personalidade jurídica como uma forma peculiar de associação.

Retomando a definição de personalidade jurídica (aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações), imperioso é reconhecer que atualmente os condomínios não têm quaisquer restrições relativas à conquista de direitos ou mesmo pertinentes à assunção de obrigações. Possuem todos os requisitos para exercer em sua integralidade a vida jurídica plena, posto que são dotados de todo instrumental jurídico para o desempenho dos mais diversos papéis nas relações rotineiras.

Possuem CNPJ (CGC); são empregadores; podem subscrever os mais variados contratos; aplicam recursos financeiros; e tomam todas as decisões ligadas a seus interesses peculiares e próprios. Assim como uma sociedade ou uma associação, são os condomínios limitados ao respectivo estatuto. No mais atuam com liberdade, inexistindo pacto ou contrato que, em princípio, não possa ser celebrado validamente pelo representante autorizado pelo órgão coletivo.

Esse contexto nos remete ao sempre atual alerta apresentado pelo professor Rubens Requião, apresentado em seu *Curso de Direito Comercial*, que, abordando a questão da personalização das sociedades comerciais, aceita a afirmativa de Messineo, que considerou de somenos importância o problema sobre a realidade ou ficção das pessoas jurídicas, satisfazendo-se com a circunstância de possuírem elas uma realidade no e para o mundo jurídico (p. 267). O mestre deixa claro com sua observação que o relevante para a personalização é a realidade, é o fato de a entidade realizar os atos da vida jurídica sem restrições ou limitações.

No seu entender, decorreria da aptidão da entidade de realizar atos da vida civil, da condição de titular de direitos e obrigações. Se a entidade realiza tais misteres no mundo fenomênico, dispõe, em consequência, de personalidade jurídica.

Aliás, o direito tributário que invariavelmente promove alterações nos ramos paralelos e afins, considera contribuinte do IR (art. 115 do RIR), o “condomínio de fato” que promove o parcelamento irregular ou clandestino do solo urbano. Ao reconhecer essa precária entidade como titular de direitos e

deveres, aceitando a sua personalização, sinaliza a legislação fiscal, também, pelo reconhecimento dos condomínios regulares como entidades que ostentam o *status* jurídico de entidades personalizadas.

De outro lado, não se pode deixar de reconhecer, na constituição dos condomínios especiais, a presença de peculiar *afectio societatis*, assim entendida como o “elo de colaboração ativa entre os sócios” (Thaller), ou simplesmente como “à vontade de colaboração ativa” (professor Lagarde).

Mesmo não se tratando de requisito necessário para a personalização da entidade, mas apenas para revelar um caráter de natureza das sociedades, forçoso é reconhecer que existe entre os condôminos esse elo de colaboração ou elo de propósitos, sempre convergente para satisfação dos anseios comuns.

Assim, frente a mais esse elemento, é de se concluir que todos os pressupostos necessários para o reconhecimento da personalidade jurídica para os condomínios se encontram presentes, nos termos do artigo 18 do Código Civil (art. 45, NCC).

Exigir que os condomínios constituam uma entidade paralela ou uma associação espelho apenas para conquistarem uma “estrutura formal” considerada indispensável para o registro imobiliário, não revela o melhor sentido ou a melhor dicção da legislação de regência, mormente porque o reconhecimento da personalidade jurídica para os condomínios não afeta a órbita de interesse ou de direitos de terceiros.

Seguramente que essa questão admite mais de uma interpretação viável ou possível, e esses caminhos merecem uma eleição determinada pelo “bom senso jurídico” assim como pela razoabilidade da situação, além de inspirado pelo sentido prático que contamina toda norma geral e abstrata.

Nesse exame, relevante é destacar que o reconhecimento da personalidade jurídica dos condomínios não causa danos, prejuízos ou dificuldades para terceiros; e mais do que isso, pode representar uma conquista para os condomínios que melhor poderão operar suas cobranças e suas execuções. Não há por que se negar esse caminho interpretativo, optando-se por entendimento que mitiga direitos e dificulta seu exercício. A justiça possível é feita mediante a eleição da interpretação legal que melhor venha a se ajustar aos padrões sociais, morais e aos anseios coletivos de justiça.

O reconhecimento de personalidade jurídica para os condomínios não acarreta qualquer ameaça para os interesses dos condôminos, pois é a assembléia condominial que, sobe-

ranamente, decide sobre a gestão, os destinos e a forma de proceder do condomínio autorizando ou negando a compra ou adjudicação de imóvel, ou dando, ou negando poderes para o síndico tomar decisão nesse sentido.

Tendo personalidade jurídica, o condomínio pode adquirir imóvel de devedor inadimplente, quando tal conduta atenda aos propósitos ligados a uma melhor e mais eficiente arrecadação. O condomínio, no entanto, não poderá se distanciar de seus objetivos, pois, nesse caso, estaria agindo *contra legem*.

A adjudicação ou arrematação de bem imóvel pelo condomínio em ação de cobrança da taxa interna atende, evidentemente, os propósitos condominiais. Evidente que nesses casos pode nascer uma nova obrigação tributária determinada pelo eventual lucro imobiliário, o que não significa risco ou prejuízo para os condôminos. As unidades autônomas sempre estarão preservadas, pois não compõem o acervo coletivo ou condominial assim como a parte comum (que, mesmo estando registrada em nome do condomínio, representa frações que tocam a cada um dos condôminos).

Assim, não havendo riscos ou prejuízos para terceiros, não há "burla legal" ou qualquer outro desvio ou irregularidade. Lícita é a interpretação que reconhece aos condomínios "personalidade jurídica" para atuarem nos limites de seus regimentos e regulamentos, atendendo sempre às determinações das assembleias.

Na insuperável obra sobre hermenêutica e aplicação do direito, o professor Carlos Maximiliano ensina que "não pode o Direito isolar-se do ambiente em que vigora, deixar de atender às outras manifestações da vida social e econômica; e esta não há de corresponder imutavelmente às regras formuladas pelo legislador. Se as normas positivas se não alteram à proporção que envolve a coletividade, consciente ou inconscientemente a magistratura adapta o texto preciso às condições emergentes, imprevistas. A jurisprudência constitui, ela própria, um fator do processo de desenvolvimento geral; por isso a Hermenêutica se não pode furtar à influência do *meio* no sentido estrito e na acepção lata; atendendo às consequências de determinada exegese: quando possível evita, se vai causar dano, econômico ou moral, à comunidade" (...) "Toda ciência que se limita aos textos de um livro e despreza as realidades, é ferida de esterilidade. Cumpre ao magistrado ter em mira um ideal superior de justiça, condicionado por todos os elementos que informam a vida do homem em comunidade" (...) "Não se pode conceber o Direito a não ser

em seu momento dinâmico" (op. cit., p. 169-70). A dinâmica do Direito é a própria dinâmica social. Se os condomínios passaram a desempenhar funções algo mais amplas do que aquelas originalmente desempenhadas, esse é fato ou fator que autoriza a reinterpretção ora apresentada.

Direito comparado

Países com tradição jurídica semelhante à nossa passaram a reconhecer a personalização dos condomínios, primeiramente em razão do pronunciamento jurisprudencial e posteriormente pela consagração feita pelo direito positivo.

Na França, a legislação que regia os condomínios residenciais, datada de 1938, nada estabelecia a esse respeito; contudo, a lei 60.577, de 10 de julho de 1965, em seu artigo 14, reconheceu a personalidade jurídica dos condomínios.

Também na Argentina, a matéria experimentou igual evolução, tendo a lei 13.512 consagrada à existência de personalidade jurídica para os condomínios (extraído dos "estudos e comentários" de J. Nascimento Franco, in *Revista de Direito Imobiliário*).

No Chile, o desenvolvimento do direito imobiliário igualmente resultou no reconhecimento da personalização dos condomínios, o que significa mais um impulso para a alteração interpretativa apresentada.

Operacionalidade.

O novo Código Civil, que inaugurou disciplina sobre os condomínios edilícios, revogando parcialmente a lei 4.591/64, assinalou entre as obrigações do síndico a tarefa de efetivar a cobrança das contribuições aos condôminos (art. 1.348, VII). Efetivamente que se trata de obrigação da qual o administrador não pode se furtar ou declinar.

O síndico, em nome e por conta do condomínio edilício, deve cobrar de forma eficaz, exigindo a verba condominial sem tréguas, sem desvios, tudo em atenção aos interesses coletivos.

Portanto, para que a obrigação legal de que trata o artigo 1.348 do Código Civil receba a extensão completa como foi conferida, necessário que o condomínio, por seu síndico, tenham aptidão e condições para realizar os atos próprios e pertinentes para que a cobrança atinja seus termos e consequências. Necessário que ao condomínio seja admitida à adjudicação da unidade em cobrança.

Sem tal entendimento, a obrigação que é exigida do síndico (promover as cobranças) não se mostraria completa e absoluta na forma expressa no dispositivo em apreço.

Aliás, não se trata de situação hipotética ou cerebrina. Pelo contrário, freqüentes são os casos em que o condomínio, em decorrência de vários fatores, mas sempre em atenção a seus mais salutaros propósitos, se vê na contingência de arrematar a unidade praxeada e, quando o faz, fica impossibilitado de promover o registro, o que equivale a dizer que fica impossibilitado de concluir a cobrança.

Como um dos princípios vetores do novo Código Civil, se encontra enunciado o princípio da operacionalidade, destacado pelo professor Renan Lotufo, em palestra proferida à Escola Paulista da Magistratura. Esse princípio, sem dúvida, impulsiona o intérprete a rejeitar as formas sem conteúdo ou sem propósito certo ou útil.

A criação de associação espelho do condomínio, apenas para melhor realizar as cobranças judiciais, bem revela a ausência de senso operativo desse resultado interpretativo. Ademais, a instituição de associação espelho apresenta sérios inconvenientes. Em primeiro lugar, a sua criação demandaria custos e despesas, que não se esgotariam no ato de criação, pois o novo "ente", para ser mantido vivo e regular, viria a demandar o cumprimento de rotineiras obrigações fiscais e sociais, exigindo, eventualmente, a contratação de um serviço de apoio contábil para tal intento.

Assim, uma entidade criada apenas para tal desiderato (emprestar o nome para adjudicação de bens em cobrança) revela de forma contundente a inconveniência do resultado interpretativo (não-registrabilidade) e deve impulsionar os tribunais a novas reflexões, mormente porque não existem prejudicados no caso de se reconhecer a personalização dos condomínios.

A jurisprudência, embora tímida, já apresenta indícios de reavaliação.

Condomínio. Legitimidade de parte. Ação proposta contra os condôminos em virtude da falta de segurança no edifício. Inadmissibilidade. Entidade jurídica distinta de cada um dos condôminos. Ilegitimidade passiva reconhecida. Recurso não-provido. Uma vez instituído, esse condomínio constitui um ente jurídico que se distingue perfeitamente dos titulares de cada uma das entidades autônomas, da mesma forma pela qual se distingue da sociedade a pessoa de cada um dos sócios. Numa fase primitiva do sistema, poder-se-ia admitir que ao condomínio em edifícios faltasse personalidade jurídica. Mas a jurisprudência e a doutrina vêm evoluindo no sentido de lhe reconhecer ampla capacidade e, com esta, plena (Agravo de instrumento nº 219.610-1 – São Paulo – 3/5/94).

Ante o exposto, julgo improcedente a dúvida levantada em

nota devolutiva pelo oficial do Primeiro CRI. Expeça-se mandado para o registro.

P.R.I.C.

São Paulo, 10 de julho de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Custas e emolumentos – isenção

– Anatel – agência reguladora.

Autarquia federal. Emolumentos – taxa.

1. O valor cobrado pelas serventias extrajudiciais, a título de custas, emolumentos e contribuições, possui natureza tributária, se ajustando à forma vinculada de oneração fiscal, tipificando verdadeira taxa de serviço.

2. As imunidades conferidas aos entes públicos, inclusive às autarquias, dizem respeito apenas aos impostos (art. 150, IV, CF), não se expandindo ou atingindo as taxas.

3. As leis federais (v.g. lei 9.028/95 e MP 2.180-35/2001) não têm aptidão para instituírem isenção sobre tributo estadual, por afronta direta ao princípio federativo, que não comporta tergiversação ou abrandamento de seu conteúdo.

4. O direito da Anatel se circunscreve à isenção da parcela que toca ao Estado e aos fundos específicos. Deve recolher o correspondente valor dos emolumentos sobre o fundo destinado ao Judiciário e sobre as contribuições.

Processo nº 000.02.199032-8

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo provocado pelos oficiais de registro de títulos e documentos e civil, que apresentam postulação da Anatel, Agência Nacional de Telecomunicações, que invoca direito à isenção das custas, emolumentos e contribuições.

A Anatel, por seu turno, sustentou que possui direito à isenção decorrente do artigo segundo da lei 4.476/84, o qual se encontra perfeitamente ajustado aos padrões do artigo 236 da Constituição Federal.

Intervindo no feito, a Fazenda do estado de São Paulo esclareceu que não existe qualquer fundo ou provisão para que o estado responda por isenções ou por reduções tributárias. É o relatório.

Decido.

Trata-se de consulta formulada com esteio no artigo nono da Lei Estadual 4.476/84, combinado com o disposto no artigo 29 da lei estadual 11.131/02, [sic. O correto seria lei estadual 11.331/02], que franqueia aos oficiais registradores postu-

lação tendente a aclarar, esclarecer e declarar dúvidas sobre o exato valor e forma de recolhimento das *custas, emolumentos e contribuições* pelos usuários dos serviços extrajudiciais.

No caso, a consulta considerou a situação da Anatel, que cumprindo desígnios de “agência reguladora”, se encontra constituída sob a forma de autarquia federal. Entende e postula a autarquia federal, o reconhecimento do seu direito à isenção, na forma apresentada e contemplada pelo artigo segundo da lei 4.446/84.

É de se observar que a Anatel, na condição de agência reguladora, deve cumprir desígnios específicos, fazendo o exato liame entre os usuários dos serviços públicos de telefonia e a concessionária. Em tal mister, deve desempenhar funções de normatização, tarifação e fiscalização, nesta incluída a indeclinável tarefa de estruturação de seu contencioso administrativo. Desempenhando funções técnicas, deveria a Anatel ter seus quadros internos preenchidos por concurso público, que é a forma constitucional de se conferir isenção para desempenho de funções públicas, contudo, sua lei instituidora, copiando modelo norte-americano, que não se ajusta a nossa realidade jurídica, estabeleceu uma forma de contratação por indicação, para cargos desempenhados por mandato. Tal desvio já foi detectado e declarado pela mais alta corte de Justiça do país, contudo a irregularidade subsiste.

A Anatel, na condição de ente autárquico, ostenta a condição de autarquia especial, não por uma excepcional outorga, mas apenas por desenvolver atribuições diferenciadas, não realizando serviços ou obras públicas, como normalmente atuam tais entidades da administração descentralizada, mas cumprindo desígnios distintos, procedendo a um mero controle dos prestadores de serviço público concedidos. Destarte, de especial, a Anatel tem apenas as suas peculiares atribuições, não ostentando qualquer prerrogativa, qualquer direito, qualquer privilégio extravagante ou extraordinário.

Lançadas tais considerações, é de se frisar que o valor cobrado pelas serventias extrajudiciais, a título de *custas, emolumen-*

tos e contribuições, possui insuperável natureza tributária, se ajustando à forma vinculada de oneração fiscal, mais precisamente, tipificando verdadeira taxa de serviço.

A mais alta corte de Justiça do país, na Adin 1378-5, proclamou e patenteou esta natureza jurídica, não cabendo mais qualquer indagação, qualquer dúvida no que tange a seu exato enquadramento jurídico. Portanto, não há mais dúvidas ou questões no que se refere à definição ou delimitação da natureza jurídica da cobrança das *custas, emolumentos e contribuições* feita pelas serventias extrajudiciais.

Denominar a cobrança de emolumentos, em absoluto atende ou responde a questão jurídica, na medida em que o termo

emolumentos não encerra, como seria de rigor, qualquer instituto jurídico, não enfeixando a necessária malha de obrigações e deveres que deve acompanhar e amoldar todas as cobranças coercitivas ou impositivas.

Também o enquadramento como preço público se mostra deficiente, na medida em que a exigência não tem caráter contratual, posto inexistir qualquer manifestação volitiva, mormente no que afeta a área registral. Como é sabido, o “preço público” encerra uma cobrança decorrente de um ajuste ou acerto de vontades entre o prestador de serviço e o usuário, o que não ocorre na espécie.

Assim, absolutamente incontestado o enquadramento conferido pelo Supremo

Tribunal Federal a essa modalidade de cobrança.

Ademais, as declarações de inconstitucionalidade proclamadas por “ação” podem, de certa maneira, vincular todos os demais tribunais e instâncias na forma como é exigido nas ações declaratórias de constitucionalidade (§2º, III, art. 102). Ademais, como anotado, não haveria qualquer outro instituto jurídico a albergar tal cobrança, conquanto não existe em nosso ordenamento jurídico “instituto” que discipline e preveja os mecanismos de “emolumentos”, representando este mero nome sem conteúdo jurídico definido. Frise-se, em compasso com o entendimento da mais alta corte de Justiça do país, que não se pode admitir, em direito público, qualquer imposição que não esteja escorada em “instituto” bem delineado e adequadamente estruturado.

“O direito da Anatel se circunscreve à isenção da parcela que toca ao Estado e aos fundos específicos. Deve recolher o correspondente valor dos emolumentos sobre o fundo destinado ao Judiciário e sobre as contribuições.”

Tratando-se de taxa, certo é que sua cobrança deve seguir padrões bem definidos e restritivamente delineados na Carta política.

As "taxas", cobradas e exigidas em decorrência da prestação de um serviço público específico e divisível, devem ser dimensionadas em atenção aos *custos e despesas envolvidas na própria prestação de serviço*.

Há uma correlação necessária entre o valor da base de cálculo da "taxa de serviços" e o valor ou custo ou dos dispêndios do serviço. Esse liame não pode ser desfeito ou desconsiderado pela legislação infraconstitucional, posto que marca e estrutura o próprio instituto desenhado na Carta política.

Tal peculiaridade impede que um usuário pague taxa de valor maior ou dissociado do custo do serviço. A legislação que institui o serviço deve quantificar o valor exigido, em respeito a essa "equação" (custo dos serviços, mais acréscimos pertinentes como investimentos peculiares a este = valor da taxa).

Os chamados tributos vinculados se encontram direta e umbilicalmente atrelados ao princípio da "isonomia" entre contribuintes. Todo usuário e contribuinte deve responder pelos "custos" próprios e divisíveis do serviço que lhe é disponibilizado ou efetivado. Nada mais do que isso.

Flagrante, destarte, que as taxas não se afeiçoam a qualquer mecanismo configurador de parafiscalidade, tal como a "progressividade" de alíquotas, redução de base de cálculo, ou qualquer outra forma de cobrança que exija e imponha certo "desnívelamento" entre os contribuintes ou usuários.

Destarte, como um contribuinte ou usuário não pode pagar pelo "custo ou serviço" de outro usuário em respeito ao padrão constitucional, impróprio seria o emprego de qualquer mecanismo de ajuste ou compensação entre os contribuintes (um usuário pagando por parcela do serviço prestado a outro).

Também as desonerações, como isenções, reduções e gratuidades, não podem ferir essa regra isonômica. O custo das isenções não pode ser repassado para outros usuários ou outros contribuintes. A Constituição assegura a cada contribuinte o direito de pagar apenas pelos custos do serviço específico e divisível a ele prestado pelo poder público, concessionário ou delegado.

Reforçando a dicção constitucional, a lei federal 10.169/2000, que ostenta nítido caráter de *regra geral*, exige em seu artigo primeiro, parágrafo único, respeito a tal desiderato, estabelecendo que "o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequação e suficiente re-

muneração dos serviços prestados", deixando bem evidente e patenteado que eventual "isenção" concedida a um usuário não pode ser repassada para outros usuários.

Dessa forma, as isenções concedidas não são cobertas pelos valores cobrados aos demais usuários. Isso indica e significa que a isenção deve ser custeada por fundo especial, criado para tal propósito e finalidade, posto que a equação criada pela lei ordinária instituidora da cobrança responde apenas pelo cálculo direito (custo do serviço = taxa).

Como se trata de cobrança delegada a particular, nos termos do artigo 236 da Constituição federal, evidente que o poder que instituiu a cobrança deve criar o "fundo" ou qualquer mecanismo de compensação.

Fosse cobrança realizada diretamente pelo poder público, tais isenções e reduções se compensariam automaticamente pelo mecanismo contábil interno. Entretanto, cuidando-se de exigência feita por delegados que privadamente exploram e realizam o serviço público, a compensação não se opera automaticamente.

A situação, portanto, exige que se aceitem ou se criem instrumentos para que esse ajuste se materialize, mediante a criação de fundo próprio, ou para que sejam admitidas formas de compensação, pois todas as desonerações devem ser custeadas pelo Estado.

Destaque-se, outrossim, que as imunidades conferidas aos entes públicos, inclusive às autarquias, dizem respeito apenas aos impostos (art. 150, IV, CF), não se expandindo ou atingindo as taxas.

Pois bem, na composição dos valores exigidos pelos registradores e notários, parte é destinada ao Estado (cerca de aproximadamente 32% são destinados a diversos fundos – que em verdade deveriam ser destinados ao Judiciário, pelo exercício do controle e fiscalização permanente por suas corregedorias). Afora esse valor, a lei estadual prevê a parte que toca diretamente aos serventuários extrajudiciais e à parcela da contribuição, destinada a compor fundos para o custeio dos inativos.

Em especial, a parte que toca aos notários e registradores encontra escora constitucional, de tal forma que não pode ser excluída ou desonerada sem a previsão imediata e completa de mecanismo de compensação.

Nessa conformidade, as isenções conferidas às autarquias, em especial à Anatel, possuem direta e imediata aplicação na parte que toca ao Estado e demais fundos estranhos e dissociados com a prestação de serviço. Contudo, para ser efetiva sobre as demais verbas (emolumentos e contribuições, que

compõem parte intrínseca da taxa), depende de previsão de compensação, sob pena de afronta aos padrões constitucionais.

Destaque-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal conferiu uma nova noção, um novo padrão acerca das regras orçamentárias. Exigiu a materialização de direta contrapartida para qualquer tipo de gastos ou despesas, impedindo, destarte, os “devaneios administrativos” em prejuízo dos fundos públicos, instaurando uma idéia própria e justa do que deve ser entendido por responsabilidade fiscal.

Essa noção não pode deixar de participar do contexto da presente discussão, posto que não se pode exigir que os notários e registradores, sem previsão de recomposição de seus custos e despesas, arquem com uma gama bastante elevada e “indeterminada” de serviços, como se estes dispusessem de outras fontes ou fundos.

Se eventualmente os notários e registradores estão conquistando ganhos superiores ao que seria o necessário para a recomposição de seus custos e seus gastos com a prestação do “serviço público”, a lei instituidora da taxa deve ser repensada e remodelada, para que o usuário, que é a preocupação maior do poder público, não seja injustamente desfalcado de seus recursos e suas economias. A correção nesse caso deve seguir o caminho político.

Contudo, eventual desacerto da equação arquitetada com a tabela legal, não autoriza, em contrapartida, que se desfalquem e mutilem os serviços, através de isenções inoperantes e inconstitucionais.

Toda isenção conferida pelo Estado deve vir acompanhada do respectivo fundo (custeados pelos impostos), recompondo o desfalque, sem o que a isenção ou redução não pode operar efeitos.

Quanto às leis federais (lei 9.028/95 e MP 2.180-35/2001), essas não têm aptidão para instituírem isenção sobre tributo estadual, por afronta direta ao princípio federativo, que não comporta tergiversação ou abrandamento de seu conteúdo. O pretório excelso em recente Adin proclamou que tais normas editadas pelo Congresso nacional somente podem influir na legislação estadual como normas gerais, sem aptidão para deflagrar isenções.

Aliás, sublinhe-se que não foi sem comemoração que se apagaram na Carta constitucional de 1988 os últimos resquícios de aviltamento das autonomias dos entes federados, obstruindo-se a fórmula anteriormente franqueada, que possibilitava a concessão de isenção pela União, através de lei complementar, de tributos municipais. Não há, sob a égide

de nossa Constituição de 1988, qualquer possibilidade de manipulação, pela União, de tributos estaduais ou municipais, de forma que as leis federais invocadas se mostram inoperantes e impróprias para isentar ou reduzir o valor de tributo estadual.

Por fim, para que a questão não resultasse restrita, foi intimada a Procuradoria-Geral do Estado, que se manifestou nos autos, destacando que não existe qualquer fundo ou forma de compensação das isenções da taxa extrajudicial, de forma que os entes públicos isentos devem ser agraciados apenas com a parte que toca ao próprio Estado, até porque se trata de verba de aparência inconstitucional.

Como sublinhado, não se pode cobrar taxa por serviço não prestado, e o Executivo estadual, que recebe parcela significativa do valor cobrado aos usuários dos serviços extrajudiciais, *não realiza qualquer serviço*, nem tampouco a fiscalização, que fica a cargo do poder Judiciário, de forma que o valor que recebe se mostra indevido. Poderia, em hipótese, ser caracterizado como imposto, contudo, tal configuração não ajudaria ou faria superar a aparente inconstitucionalidade, na medida em que os estados-membros não receberam ou dispõem de “competência tributária” para tal imposição (*os estados não dispõem da competência residual somente outorgada à União*).

O Ministério Público deve ser chamado para fiscalizar tal anomalia, em defesa dos “consumidores-usuários” desse serviço, estudando o aforamento de ação de inconstitucionalidade contra a parte da lei estadual que destina ao Executivo estadual parcela que não corresponde ou diz respeito aos custos do serviço (emolumentos) ou aos serviços de fiscalização e controle (exercido pelo Judiciário), composta pelo valor destinado ao estado de São Paulo, ao programa do Centro de referência e apoio à vítima e ao Provita, Programa de proteção à testemunha do estado de São Paulo, e ao custeio dos atos gratuitos do registro civil (que também é custo do Estado e não dos usuários). Esta parcela que toca ao Executivo, portanto, não sendo *custo* (não sendo taxa), não compoem a equação (custo dos serviços – cobrança da taxa), não necessita de fundo de compensação, de forma que nessa parte a isenção pode operar efeitos, visto que, enquanto não declarada a inconstitucionalidade da cobrança da lei estadual “por ação”, o valor deve ser cobrado e exigido. Apenas aos detentores de isenção é que deve ser franqueada a desoneração no que é permitido e factível, que é unicamente a parte que não compõe os custos do serviço público.

Destarte, a Anatel, na condição de autarquia especial, poderá se beneficiar de isenção parcial, limitada às verbas que prescindem de compensação ou da criação de fundo próprio.

Ante o exposto, declaro que o direito da Anatel se circunscreve a isenção da parcela que toca ao Estado e aos fundos específicos. Deve recolher o correspondente valor dos "emolumentos" sobre o "fundo destinado ao Judiciário" e sobre as contribuições. Cientifiquem-se os consulentes e a Anatel. Dê-se vista ao Ministério Público também para estudo e análise do aforamento de ação direta de inconstitucionalidade, se o caso.

P.R.I.C.

São Paulo, 12 de agosto de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

NE: sentença extraída diretamente do sistema do TJSJ, em 18/9/2003.

**Cancelamento de registro.
Nulidade de pleno direito.
Falsidade de assinatura no instrumento.**

1. A ordem para que o registro seja cancelado deve ser dada por decisão judicial em decorrência de feito contencioso, condição tipificadora de nulidade de pleno direito (art. 214, LRP).

2. A nulidade de pleno direito do registro não se restringe exclusivamente ao próprio ato de registro, pois a nulidade do título pode provocar a ineficácia do ato registral. A contaminação pode ter sido transmitida por defeito do título e assim mesmo continuar a ser nulidade de pleno direito do registro.

Processo nº 000.03.029875-0
Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo requerido por Thereza Carvalho do Amaral, que postula o cancelamento de registro. Destacou que adquiriu com seu marido Euclides do Amaral, o apartamento objeto da transcrição 55.086/1ª CRI, o qual firmou compromisso de compra e venda com Fernando A. Nogueira

Neto, o qual aforou ação de consignação visando a quitação do compromisso, tendo logrado registrar o instrumento. Que a ação consignatória foi julgada improcedente, tendo a requerente comprovado que não subscreveu o instrumento, que, sendo nulo, não pode embasar qualquer ato registral. Pede o cancelamento.

Instado a se pronunciar, o oficial do Sétimo CRI apresentou informações confirmando as certidões.

Veio aos autos, certidão de objeto e pé da ação ordinária que tramitou sob o nº 2.561/80 da 18ª VCC.

O Ministério Público em seu parecer opinou pelo desacoplamento da postulação.

É o relatório.

Decido.

Pretende o requerente o cancelamento da inscrição nº 12.192, lançada à margem da transcrição nº 55.086/1ª CRI, conquanto considerado nulo o respectivo título, nos termos de sentença judicial transitada em julgado.

Conforme nos dão notícias os documentos apresentados com a inicial, a partir dos idos de 1966, teve início discussão judicial no corpo de ação consignatória movida por Fernando Augusto Nogueira Neto, a qual foi julgada improcedente, após a constata-

ção da falsidade da assinatura da requerente no instrumento registrado. Não consta qualquer comprovação sobre o trânsito em julgado desse feito.

Posteriormente, a requerente ingressou com ação ordinária de anulação de título em face do mesmo Fernando A. Nogueira Neto, que foi extinta em 13/9/84.

Os dados dos processos se mostram imprecisos e deficientes, mesmo assim é de se considerar que, à mingua de reconvenção junto à ação consignatória, sua decisão não teria o condão ou os efeitos para desconstituir os atos produzidos pelo instrumento particular. Por conta

disso que houve o aforamento de nova demanda, cujo resultado apresentado na certidão nada esclarece.

De uma forma ou de outra, a ordem para que o registro seja cancelado deve ser dada por decisão judicial em decorrência de

“A peculiaridade do artigo 214 da lei 6.015/73, não divisada na classificação apresentada, é que nulidade, pouco importa a origem, pouco importa o ponto e a forma de contaminação, provoca a ineficácia do ato ou dos atos atingidos...”

feito contencioso, sem o que não se pode considerar a situação como tipificadora de nulidade de pleno direito de que trata o artigo 214, da Lei de Registros Públicos.

A esse respeito, cumpre observar, emprestadas as lições deixadas pelo professor Serpa Lopes, segundo o qual as nulidades, do ponto de vista registral, podem ser classificadas como: "(a) – nulidade exclusivamente formal, inerente tão-só ao próprio registro; (b) – nulidade mista, isto é, a que atinge tanto o título que deu causa ao registro como a este, tornando, em ambos, o ato ineficaz, por si mesmo; (c) – nulidade do ato jurídico que deu causa ao registro, em que a nulidade deste ocorre obliquamente, e não diretamente, como nos dois primeiros casos" (in *Tratado dos Registros Públicos*, 1942, v.IV, p.305).

O ensinamento foi utilizado pelo Afrânio de Carvalho, para concluir que as nulidades que admitem o cancelamento são aquelas inerentes ao próprio processo de registro.

O prestígio renomado dos antigos mestres fez perpetuar a classificação e a conclusão, que passou a ser empregada e utilizada na solução de contendas judiciais e administrativas. Se não conclusiva, a classificação se mostra útil e operativa para a melhor separação das hipóteses que podem ser enfrentadas através da utilização da ágil via administrativa unilateral, e quais as situações que se inviabilizam por tal via.

Não resta dúvida que as nulidades de pleno direito que afetam o registro, nos precisos termos do artigo 214 da Lei de Registros Públicos, podem ser viabilizadas através de pedidos deduzidos na órbita administrativa. Contudo, as nulidades de pleno direito do registro não encerram apenas as hipóteses em que o vício ou a irregularidade se situe *exclusivamente no ato de registro*.

A contaminação pode ter sido transmitida, como normalmente ocorre, por defeito do título e, assim mesmo, continuar a ser nulidade de pleno direito do registro.

A peculiaridade do artigo 214 da lei 6.015/73, não divisada na classificação apresentada, é que nulidade, pouco importa a origem, pouco importa o ponto e a forma de contaminação, provoca a ineficácia do ato ou dos atos atingidos, e esse é o único relevo que o direito empresta, e não o de saber se o vício está contido em um ou mais atos.

Portanto, quando a lei alude a nulidade de pleno direito do registro, não se estão envolvendo as nulidades materializadas exclusivamente no próprio ato de registro, mas toda e qualquer nulidade que tenha retirado deste seus efeitos jurídicos próprios. Pouco importa quantos atos o vício tenha contami-

nado. Relevante é apenas saber que o registro é nulo, pois nulo o título que lhe deu causa.

A nulidade de pleno direito de que trata a norma registrária, destarte, envolve não a singularidade de um "ato de registro", pois não diz que o vício deve estar confinado a esse instante formal.

Assim, o ato de registro é nulo, ou porque se mostra insitavelmente irregular, ou porque nulo o "título" que lhe deu causa. Pouco importa para o contexto registral, ambos não podem produzir efeitos.

O que o direito necessita é retirar ou fazer cessarem os efeitos daquele ato nulo de registro.

Assim, quando a lei alude a nulidade de pleno direito, está enfocando as nulidades cuja proclamação estejam revestidas de certeza e de eficácia.

Assim, em se tratando de nulidades do título causal, elas devem ser reconhecidas em decisão judicial, proferida em feito em que tenha sido assegurada ampla defesa e o contraditório, ou quando declaradas em certidões públicas impositivas.

As nulidades dos atos de registro, da alçada dos procedimentos unilaterais, em razão da desconformidade filiatória, com o rompimento de princípios como da continuidade e especialidade.

Assim, as nulidades de pleno direito do registro (art. 214) não são apenas aquelas que se materializam exclusivamente do ato de registro.

O título que não pode ingressar no registro imobiliário também não pode lá permanecer quando irregularmente registrado ou quando deixar de ser válido. A mesma vontade legal que impede a qualificação impõe a sua expulsão. Frise-se que a segurança jurídica não se conquista apenas em decorrência da imutabilidade dos atos, mas sim pela higidez jurídica destes.

Portanto, as nulidades de pleno direito são as plenamente provadas e comprovadas por ação judicial ou por documento público.

No caso, tal proclamação não pode ser dada, pois falta a ordem judicial, declarando a ineficácia do instrumento particular, o que impede o reconhecimento do vício pela via administrativa. Ante o exposto, julgo improcedente a postulação. Cientifique-se o requerente.

P.R.I.C.

São Paulo, 28 de agosto de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

ITBI – momento do recolhimento. Embargos e execução provisória. Fiscalização do oficial do registro – *quantum debeatur*.

1. Existindo embargos à arrematação judicial, o prazo para recolhimento do ITBI se estenderia até o trânsito em julgado da decisão. Entretanto, exigindo a lei municipal a comprovação do recolhimento do imposto municipal como condição de aperfeiçoamento do ato de registro, não se pode estabelecer qualquer exceção ou ressalva.

2. O oficial de registro de imóveis não tem a missão de fiscalizar o *quantum debeatur*. Deve exigir que o recolhimento seja feito e que todas as informações e dados sejam prestados para que os agentes fiscais tenham sempre elementos para lavrar o auto de infração e imposição de multa quando detectarem recolhimento a menor ou fora de seu tempo certo.

3. O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco é que se mostram aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal.

Processo nº 000.03.085381-8

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de dúvida registral, suscitado nos termos do artigo 198 da Lei de Registros Públicos pelo oficial do 13º Registro de Imóveis da Capital do estado de São Paulo, em face de Empreendimentos Marchi S.C. Limitada. Destacou que recebeu para registro carta de arrematação expedida em autos de execução judicial, cuja qualificação foi obstada ante a ausência do recolhimento adequado do ITBI, com a observância do artigo 90 do decreto municipal 432.396/02, e apresentação da guia de que trata o artigo 92 do mesmo diploma. Consta que houve a interposição de embargos à arrematação que, rejeitados, foram questionados por apelação, recebida singelamente no efeito devolutivo. Destacou que o recolhimento ocorreu em data posterior, posto que a carta foi levada a registro antes do trânsito em julgado, e o recolhimento deveria ter se materializado até 14/4/02. Faltando o recolhimento da multa, o registro foi obstado. Juntou documentos e pugnou pelo processamento.

Notificado, o suscitado apresentou impugnação destacando que o imposto foi recolhido em seu prazo regulamentar, conquanto a interposição de embargos prorroga o prazo até o trânsito em julgado, de forma que o recolhimento foi tempestivo.

O Ministério Público se pronunciou e posicionou pela improcedência da dúvida.

É o relatório.

Decido.

Cuida-se de procedimento de dúvida, suscitada pelo oficial do 13º Registro de Imóveis da Capital em face da Sociedade Empreendimentos Marchi S.C. Limitada. A suscitada apresentou carta de arrematação para registro, tendo constatado o suscitante a ausência do recolhimento da multa do ITBI, conquanto, em seu entender, o recolhimento ocorreu fora de seu tempo regulamentar.

A questão envolve duas vertentes que devem ser destacadas e frisadas na solução da pendência. A primeira, que orientou todo o debate administrativo, diz respeito à época própria para o recolhimento da obrigação tributária gerada com a transmissão imobiliária, e a segunda questão envolve o nível e a extensão da "fiscalização" que deve ser desenvolvida pelos oficiais registradores.

Com relação à primeira questão, que envolve a determinação da época certa e correta para o recolhimento do ITBI no caso de arrematação judicial, é de se ponderar que não há dúvida de que o prazo se estende, em existindo a oposição de embargos à arrematação, até o trânsito em julgado da decisão. A dicção do artigo 90, parágrafo único do decreto regulamentar, não apresenta dúvidas ou incertezas quanto ao seu direcionamento, conteúdo e alcance. Contudo, na prática, algumas questões podem surgir, na medida em que existe a possibilidade da execução provisória do julgado, ou seja, existe permissivo legal para que a decisão seja implementada, antes mesmo de se transitar em julgado.

Como se sabe, a execução provisória não confere à decisão judicial que lhe dá esteio os efeitos da imutabilidade, traço fundamental e insuperável para a caracterização do trânsito em julgado, em que pesem vozes discordantes nesse sentido, mas sem autoridade para alterar essa máxima do direito instrumental.

Não havendo trânsito em julgado, não deflagra, para os efeitos do ITBI, a necessidade de recolhimento tributário. Dessa forma, seguindo-se esse raciocínio, desnecessário seria a prova do recolhimento enquanto não confirmada a decisão monocrática. Entretanto, essa não é a melhor dicção ou a melhor interpretação normativa que se pode emprestar à situação, vez que o artigo 19 da lei 11.154/91 exige a comprovação do recolhimento do imposto municipal como condição de aperfeiçoamento do ato de registro e, nessa passagem, não estabelece qualquer exceção ou ressalva.

Portanto, a lei municipal estabelece termos e prazos que

devem ser compatibilizados na prática. No caso da arrematação, a carta que a viabiliza pode ser expedida na pendência de recurso, podendo o juiz da execução fixar caução necessária para se prevenir de eventual reversão no julgamento. Se a caução considerar o montante tributário, a prova desse depósito ou a apresentação da decisão judicial poderá viabilizar o ingresso registral da carta.

De outro lado, se não houver qualquer manifestação judicial nesse sentido, o registro da carta dependerá, para atendimento ao mencionado artigo 19, do prévio recolhimento do imposto, mesmo antes do trânsito em julgado.

Portanto, a postergação da época do recolhimento da ocasião posterior ao trânsito em julgado impede o ingresso da carta, salvo se houver disposição judicial nesse sentido (caução), ou se o contribuinte, como no presente caso, antecipar o recolhimento.

De uma forma ou de outra, o recolhimento não se mostra devido quando da expedição da carta, como entendido pelo oficial.

Ademais, a despeito da leitura que é feita do artigo 289 da Lei de Registros Públicos, o oficial de registro de imóveis não tem a missão de fiscalizar o *quantum debeat*. Deve, portanto, exigir que o recolhimento seja feito e que todas as informações e dados sejam prestados, para que os agentes fiscais tenham sempre elementos para lavrar o auto de infração e imposição de multa, Aiiim, quando detectarem recolhimento a menor ou fora de seu tempo certo.

O oficial não é agente fiscal e não o pode substituir em seus misteres. Apenas os agentes do fisco é que se mostram aptos a lavrar autos de infração e impor sanção pelo descumprimento fiscal.

Ademais, os contribuintes não podem ser alijados do constitucional *direito de defesa* contra eventual imputação fiscal (art. 5º, LV), no contencioso fiscal que é estruturado para discutir tais questões (em âmbito estadual, temos o TIT e, no âmbito federal, o Conselho de Contribuintes).

Assim, correto o posicionamento do oficial em exigir o feito, justo e correto recolhimento, *fiscalizando* para que todos os dados pertinentes estejam presentes, para que os agen-

tes fiscais possam exigir o tributo não recolhido ou recolhido de forma incompleta ou insuficiente, através da devida imposição fiscal.

O estado de direito exige respeito a todos os direitos envolvidos. As facilidades que às vezes se revelam podem representar séria mutilação neste estado de coisas, com o pericimento indevido de direitos e de prerrogativas.

Portanto, é obrigação do registrador exigir a prova do recolhimento, exigir que todas informações sejam prestadas, que as informações prestadas sejam corretas, mas não pode se insurgir sobre pontos acessórios do recolhimento, discutindo prazo ou valores que o contribuinte entende corretos e que tem o direito de discutir tais pontos em contencioso próprio, de natureza fiscal.

Nesse sentido, deve o aplicador do direito fazer uma leitura mais adequada aos padrões constitucionais. Deve considerar o artigo 289 da Lei de Registros Públicos, em seus limites, sem extrapolação, sem conversão do cartório de imóveis em uma forma de se viabilizar a cobrança forçada de valores tributários.

A expressão "fiscalização do pagamento dos impostos devidos" contida no artigo 289 indica a necessidade de o oficial zelar pelas informações fiscais, para que o fisco tenha acesso e conhecimento a todos os valores e aspectos das trans-

ferências imobiliárias, para que possa exercer os seus misteres de forma completa e sem limitação. O artigo em pauta não criou uma nova competência para os oficiais registradores. Não os transformou em agentes da administração direta, não conferiu competência para que eles lavrem auto de infração.

Confirmando esse entendimento, é de se observar que a lei municipal 11.154/91 não trata os tabeliães e oficiais como responsáveis solidários, pois não respondem pelo valor principal, mas apenas por valor fixo, que revela que devem cumprir e se empenhar no atendimento a *obrigação de natureza acessória*.

O artigo 11, seu parágrafo e o artigo 19 determinam que os oficiais exijam a "prova do pagamento", apenas isso, acompanhada de informações precisas e exatas.

Destarte, a responsabilidade do registrador se encontra limita-

"...o oficial de registro
de imóveis não tem a missão
de fiscalizar o *quantum
debeat*. Deve, portanto,
exigir que o recolhimento seja
feito e que todas as
informações e dados sejam
prestados..."

da a exigir a prova do recolhimento e a fiscalizar para que não existam informações falsas ou simuladas nos documentos.

Ante o exposto, julgo improcedente a dúvida, determinando o registro da carta de arrematação. Expeça-se mandado.

P.R.I.C.

São Paulo, 27 de agosto de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

Retificação de registro intramuros.

Retificação.

1. Havendo risco potencial para interesses de terceiros, pode-se deferir a inserção de medidas pela via administrativa unilateral sem necessidade de citação dos confrontantes. Mantidas as divisas perimetrais, sem expansão ou redução da área tabular, a retificação se resolve na via administrativa.

2. Admite-se nova espécie do gênero retificação, à margem do parágrafo primeiro do artigo 212, da lei 6.015/73, quando houver omissão tabular e a retificação não tenha potencialidade danosa a terceiros. Nesses casos, permite-se, em caráter excepcional, a inserção de dados na esfera puramente administrativa, mediante decisão do juiz corregedor permanente, sem necessidade de citação de confrontantes e alienantes.

Processo nº 000.02.177191-0

Vistos, etc.

Cuida-se de procedimento administrativo de retificação de registro imobiliário, formulado por Elide dos Santos e Walter dos Santos. Informaram que são titulares do imóvel situado na rua Dois Córregos, objeto da matrícula 44.894/7ª CRI, onde foram edificadas duas prédios, em atenção a alvará de desdobro aprovado pela municipalidade, determinando a fixação dos números 133 e 137. Que a serventia imobiliária deixou de acolher o pedido, por ausência de inserção da perimetral dos fundos dos lotes desdobrados. Pugnou pela inclusão de tal medida para viabilizar o desdobro. Juntou documentos e pediu pelo processamento.

Instado a se pronunciar, o oficial do Sétimo CRI apresentou informações destacando que a transcrição 52.607 se filia à transcrição 267, correspondendo ao lote 31, da quadra F, da Vila Cláudia, relativamente a loteamento inscrito, havendo divergências entre medidas constantes da planta e as lançadas na descrição. Apresentou os confrontantes e as fichas de matrícula correspondentes.

Determinado o levantamento e estudo técnico pericial, ele veio consubstanciado no laudo de folhas 66 e seguin-

tes. O requerente apresentou manifestação em concordância com o laudo.

O Ministério Público pugnou pela conversão do procedimento administrativo em processo de jurisdição graciosa.

É o relatório.

Decido.

Pretende a requerente a retificação do registro imobiliário, para corrigir imperfeição descritiva constante da matrícula nº 44.894/7ª CRI, postulando por providência correicional, para que do assento imobiliário passe a consignar e constar a medida faltante, relativa, unicamente, à dimensão dos "fundos".

Na nota devolutiva da serventia imobiliária, consta observada que a correção não se viabiliza como "erro evidente", conquanto necessária a utilização de provas e elementos não constantes no acervo tabular.

O experto judicial iniciou seus estudos a partir da análise da planta genérica de valores, a qual já assinala e indica que o imóvel em exame se acha desdobrado em dois terrenos distintos. A planta municipal revela o formato trapezoidal do imóvel, acusando ângulos regulares a partir da via pública (ângulos retos).

O laudo técnico constatou que a descrição tabular foi sempre reeditada da mesma forma e com as mesmas informações na corrente filiatória a que o imóvel se vincula, que teve início a partir da transcrição nº 267, passando para a transcrição nº 52.607, até atingir a matrícula em exame, revelando um terreno com 10 metros de frente para via pública, medindo 49,50 metros da frente aos fundos e na outra face, medindo 46,00, enfeixando uma área de 478,00 metros quadrados. Tudo, portanto, confirmando o formato poligonal do terreno, formado por um trapézio retângulo.

A planta do loteamento vila Cláudia também não apresentou divergências ou contradições, estampando a figura de um terreno com formato idêntico ao verificado na fonte fiscal (planta genérica de valores) e frente à descrição tabular.

A planta do loteamento apresentou pequena imperfeição relativa à escala empregada, mas indicou com precisão a metragem do terreno que faz confrontação aos fundos, apresentando a medida de 10,50 metros.

Portanto, considerando que a exata confrontação dos fundos é feita com o lote 10, que se encontra transcrito em frações ideais, fazendo frente para rua Pereira Jacomo, e que também encerra um formato igualmente trapezoidal, resulta evidente que tal informação pode ser inserida no assento retificando.

Ademais, como bem revelado pelo laudo, um trapézio retângulo é uma figura poligonal regular, pois permite a con-

quista de sua área por simples cálculo que prescinde da medida perimetral dos fundos. No caso, basta a soma da base menor com a base maior, dividir por dois e multiplicar pela profundidade (que, no caso, é a medida frontal). Como assinalado no laudo, a metragem corresponde àquela constante da tábula predial, constatação que reforça o acerto e a correção da inserção da medida encontrada.

Não há dúvida de que a inserção deve ser feita pela via unilateral, sem necessidade de citação dos confrontantes, pois ausente risco ou potencialidade de dano a terceiros.

É de se concluir pela ausência de interferência nos imóveis lindeiros, que a citação pretendida pelo *parquet* se mostra inoperante e destituída de utilidade. O chamamento dos confrontantes se justifica e se impõe apenas quando detecta *risco potencial* para terceiros. Entretanto, sendo mantidas as divisas perimetrais, sem expansão ou redução da área tabular, como no presente caso, o feito sequer conquista foros de jurisdição voluntária e se resolve na via administrativa.

Árduo tem sido o empenho para o perfeito enquadramento do conceito de *retificação intramuros*, mormente em face do grande volume de omissões e imperfeições tabulares que permitem retificação unilateral. Os laudos, para tal mister, passaram a proceder a minucioso estudo filiatório, para apurar toda a origem da área envolvida e dos terrenos lindeiros e confrontantes. Agregou-se a esse trabalho a necessidade de uma constatação fática contemporânea.

Todo esse esforço (que negativamente pode acarretar certa elevação nos custos da perícia) trouxe como resultado imediato e positivo a melhor identificação dos casos de *retificação intramuros*, com a preservação de todos os imóveis do entorno. O presente caso é dos mais significativos, pois a correção registral não envolve "alteração nas divisas", não atingindo a órbita de direito de terceiros.

Destaque-se que as normas editadas pela E. Corregedoria de São Paulo, no item 124, letra "c", do capítulo próprio, que a citação deve ser exigida e realizada apenas nos casos de alteração de "divisas", desde que elas venham a produzir, como efeito imediato, *mudança nos rumos e marcos* (características). A disciplina é precisa, exigindo o chamamento nos casos de po-

tencialidade ofensiva em face de direitos alheios.

As alterações *intramuros*, que apenas aperfeiçoam o sentido e a descrição registral, de forma que devem ser aceitas e processadas pela ágil via administrativa, sem as delongas que o processo de jurisdição voluntária determina.

O entendimento vem respaldado em posição segura da E. Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, apresentada no parecer da lavra do culto magistrado Francisco Eduardo Loureiro, aprovado pelo então corregedor, desembargador Márcio Martins Bonilha, processo CG 001224/96. Consta da decisão que "ad-

mite-se, em determinados casos, nova espécie do gênero retificação, à margem do par. 1º do artigo 212, da Lei 6.015/73. Assim, quando houver omissão tabular e a retificação não tenha potencialidade danosa a terceiros, permite-se, em caráter excepcional, a inserção de dados na esfera puramente administrativa, mediante decisão do Juiz Corregedor-Permanente, sem necessidade de citação de confrontantes e alienantes".

A lúcida decisão conclui que "a bilateralidade da retificação (com procedimento previsto no artigo 213, §2º, da Lei de Registros Públicos) decorre da potencialidade danosa que a alteração de característica, medidas e

linhas de superfície do imóvel possa causar a terceiros".

A interpretação apresentada pela E. Corregedoria e transcrita decorre menos da literalidade dos dispositivos envolvidos e mais do sentido prático e operativo que norteia, em princípio, toda a ordem registral. Não se pode exigir o cumprimento de requisitos instrumentais (citação), despidos de praticidade e utilidade, capazes apenas de gerar intranquilidade aos confrontantes que não estão sendo molestados em suas divisas, e uma demora excessiva e mais onerosa no procedimento de correção.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido de retificação intramuros para que seja averbado, junto à matrícula 44.894/7º CRI, a medida dos fundos na forma verificada pela perícia. Expeça-se mandado.

P.R.I.

São Paulo, 5 de setembro de 2003.

Venício Antonio de Paula Salles

Juiz de Direito titular

"As alterações
intramuros, que apenas
aperfeiçoam
o sentido e a descrição
registral, de forma
que devem ser
aceitas e processadas
pela ágil via
administrativa..."



Uma das
preocupações
que você vai
tirar da cabeça
quando se
aposentar:
a aposentadoria.

Previdência Nossa Caixa. A tranquilidade da previdência privada com a segurança da Nossa Caixa.

Na Nossa Caixa, você conta com a Previdência Nossa Caixa, nas modalidades PGBL e VGBL, esta em parceria com a Cosesp. É o fundo de previdência que vai garantir o seu futuro e o da sua família, com muito mais segurança. Isso porque a Previdência Nossa Caixa tem vantagens que você não encontra em nenhuma outra: a garantia, a solidez e a transparência que só a Nossa Caixa pode oferecer. Tudo para que você possa viver intensamente a sua aposentadoria, realizando todos os seus sonhos. Converse com um gerente e conheça a Previdência Nossa Caixa. Você vai ver como é simples viver tranquilamente a vida toda.

cosesp
seguros

Nossa Caixa
PREVIDÊNCIA

Nossa Caixa
O banco do coração de São Paulo
www.nossacaixa.com.br


GOVERNO DO ESTADO DE
SAO PAULO
RESPIRO PELAS PESSOAS

Seminário de regularização fundiária.

Aspectos registrais urbanísticos e ambientais

Christiane Reyder*

O Seminário de regularização fundiária realizado por iniciativa do Irib, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, em parceria com o MPSP, Ministério Público do Estado de São Paulo, foi palco de avançadas discussões e importantes reflexões que em muito poderão contribuir para o estudo do assunto, que hoje é foco de atenção de toda a sociedade e ocupa uma das primeiras posições na pauta de ações do novo governo.

De modo geral, do seminário se extraiu um consenso tácito quanto ao prejuízo público já ocorrente em função dos assentamentos irregulares. Tratou-se de levantar questões importantes a serem consideradas na busca de soluções de regularização, com o cuidado de não se perder na discussão estéril de que tais ocupações são, em sua maioria, incompatíveis com a preservação do meio ambiente.

Esse argumento, não obstante constituir constatação da realidade, não enfrenta o problema, quedando-se inerte diante da situação posta e paradoxalmente termina por agravar ainda mais o próprio meio ambiente — base de sua sustentação.

Dessa forma, a preocupação com a realidade esteve presente nas falas de praticamente todos os palestrantes, ainda que subliminamente, tendo seu fechamento no último painel, na expressão da advogada doutora Bethânia Alfonsin: “não podemos fazer de conta que as pessoas não estão ali”.

Foi, portanto, com essa responsabilidade, vislumbrando a diretriz do desenvolvimento sustentável da cidade, que a questão da regularização fundiária foi tratada durante todo o seminário.

Exemplificativamente apresentou-se a experiência da cidade de São Bernardo do Campo, que tendo unido esforços do poder público municipal, do Ministério Público, da comuni-

dade diretamente envolvida e da sociedade civil de modo geral, tem conseguido resultados surpreendentes, que são apenas indicio da viabilidade do desenvolvimento sustentável, que desafia a criatividade de todos os setores e “atores” da sociedade.

Restou evidenciado o aspecto vinculado da atividade registral, especialmente moldada pela lei. Contudo, relataram-se práticas corajosas do passado e do presente, que antes de ferir o princípio da legalidade, deram concreção a outro princípio igualmente cogente, por ser da essência do próprio Estado — o da supremacia do interesse público sobre o privado, entendido o interesse público como uma dimensão pública dos interesses individuais, como interesse dos indivíduos como membros do corpo social. E tais atos foram praticados não em afronta ao princípio da legalidade, mas, ao contrário, sob a sua égide, com a peculiaridade de se conceber os antigos institutos, e suas próprias funções de juízes corregedores, juízes de varas de registros públicos, ministério público e administradores públicos com novos contornos, numa dimensão mais ampla, compatível com a nova ordem constitucional.

Destaca-se a iniciativa do Irib, como instituto de estudo e pesquisa, que se uniu ao Ministério Público de São Paulo nesse evento capaz de lançar luzes sobre o tema — de reconhecida complexidade. O seminário evidenciou a lucidez dos registradores de imóveis do Brasil, por intermédio do Irib, quanto à sua responsabilidade social e à necessidade de sua ativa participação nesse processo de discussão e amadurecimento, posicionando-se como efetivos agentes para as mudanças.

Consenso também se extraiu desse seminário quanto à necessidade de uma regulamentação uniforme, para todo o país, ainda que consistente em

normas gerais, para a questão da regularização fundiária, em especial a adequada formalização do procedimento, resguardando-se direitos individuais e coletivos, numa preocupação com a efetividade das políticas públicas, sem o comprometimento da segurança jurídica.

Foram analisados de modo específico diversos instrumentos e situações, como a desapropriação judicial, a usucapião coletiva, a possibilidade jurídica de desafetação dos bens de uso comum do povo, para destiná-los ao fim de moradia — considerando, inclusive, a chamada “desafetação de fato” —, os

“O seminário evidenciou a lucidez dos registradores de imóveis do Brasil, por intermédio do Irib, quanto à sua responsabilidade social...”

condomínios fechados, a concessão especial para fim de moradia, dentre outros.

Discutiu-se também sobre o conteúdo da expressão “regularização fundiária” e a participação do poder Judiciário e dos cartórios de registro de imóveis. Colocou-se a questão de demandas judiciais relativas à propriedade de terras ocupadas sob a forma de assentamentos informais: a simples alteração formal da titularidade do direito dominial não enseja a regularização preconizada pelo Estatuto da Cidade nem o cumprimento da função social da propriedade, tampouco realiza o direito social de moradia. Deveria o poder público municipal participar desse processo? Em que medida? Operada a aquisição judicial do domínio, poderiam os cartórios de registro de imóveis registrar a respectiva carta de sentença, prescindindo de análise de questões de planejamento urbano-ambiental? E poderiam proceder ao fracionamento da gleba, individualizando as ocupações?

Vale lembrar que, segundo preceitua a Constituição federal, a função social da propriedade imobiliária urbana é determinada pelo plano diretor. A transferência da titularidade da propriedade da gleba para os respectivos moradores ou associação que os represente conferir-lhes-ia o direito de permanência na área ocupada, independentemente da política urbano-ambiental? Caso contrário, em se concluindo pela necessária realocação daquela comunidade, a prévia transferência da propriedade da terra em muito dificultaria a implementação de ações nesse sentido, uma vez que colocaria o poder público diante dos legítimos proprietários do terreno, com direito, inclusive, à indenização pela sua desapropriação.

Enfim, o impacto potencialmente gerado por uma ou outra exegese da nova legislação e dos instrumentos que consagra deve ser responsabilmente avaliado num espectro maior de consideração de seus efeitos. E esse aspecto foi habilmente debatido no seminário.

Avançou-se, portanto, nesse evento, no estudo e reflexão sobre a regularização fundiária, com compartilhamento de preciosas experiências e pontos de vista técnicos de áreas distintas, convergindo todos para os mesmos fins. E teve o seminário o condão de reforçar a imprescindibilidade do envolvimento dos titulares de cartórios de registro de imóveis e do poder Judiciário nessa discussão, dada a relevância de suas participações nos procedimentos, que não se resumem em singelas aplicações da lei.

**Christiane Reyder é advogada especialista em direito urbanístico.*

Seminário de regularização fundiária. Regularização da propriedade – projeto More Legal II

Julio Cesar Weschenfelder*

“Desarmem-se os homens, porque um novo mundo está por vir, talvez seja este o espírito maior que deva nortear o operador do Direito ao enfrentar e decidir questões que dizem com o parcelamento do solo urbano, à luz do provimento nº 17/99-CGJ, de 22/11/1999, e que se seguiu, historicamente, ao provimento nº 39/95-CGJ.” Palavras da desembargadora Eliane Harzeim Macedo, da 17ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, in Correição Parcial nº 70001369230

I. O fracionamento do solo no Brasil

O fracionamento do solo iniciou-se ao tempo do Império, período em que a instabilidade nas relações jurídicas preponderava. Não havia um direito de propriedade instituído e a terra era fracionada pela tomada de posse dos indivíduos.

Com a criação do “registro geral”, por meio da lei 1.237, de 1864, regulamentada pelo decreto 3.453, de 1865, possibilitou-se um maior controle no fracionamento das terras, eis que a “transcrição” das aquisições imobiliárias passou a ser obrigatória, substituindo a antiga forma de transmissão pela “tradição”.

Em 1917, com a entrada em vigor do Código Civil, substituiu-se o “registro geral” pelo “registro de imóveis”, ficando o controle da segregação imobiliária sacramentado pela necessidade de transcrição do título hábil, no registro imobiliário da situação do imóvel, para a aquisição da propriedade imóvel (art. 530, I, e 861).

Ao regulamentar inúmeras formas de transação imobiliária e impor o seu registro para transferência do domínio, o Código Civil foi um dos marcos iniciais geradores do fracionamento do solo.

A partir de então, surgiram inúmeros regulamentos sobre parcelamento do solo.

O decreto-lei 58, de 10 de dezembro de 1937, regulamen-

tado pelo decreto 3.079, de 15 de setembro de 1938, disciplinou os loteamentos urbanos e rurais.

Sobreveio a lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra –, regulamentada pelos decretos 59.428, de 27 de outubro de 1966 e 59.566, de 14 de novembro de 1966, contendo dispositivos sobre o loteamento rural.

Ainda em 1964, entra em vigor a lei 4.591, que dispôs sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

Em 28 de fevereiro de 1967 entra em vigor o decreto-lei 271 e, somente em 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar a lei 6.766, que, revogando grande parte dos dispositivos do decreto 271/67, rege atualmente o parcelamento do solo urbano no país.

Finalmente, em 22 de dezembro de 1980, por meio da instrução 17-B, o Incra dispõe sobre as regras para aprovação do loteamento de imóvel rural.

Esses são, portanto, os regramentos mais específicos que dizem com o fracionamento do solo.

Dentre as formas mais comuns de fracionamento, podemos citar a alienação, a partilha *causa mortis*, o condomínio, a divisão geodésica, o loteamento, o loteamento fechado, o desmembramento, o desdobro, o condomínio especial, o condomínio fechado e, mais contemporaneamente, o condomínio de lotes.

Destacamos aqui que inúmeras formas de fracionamento geram repercussão mais imediata no âmbito dos direitos possessórios, eis que juridicamente a indivisibilidade da propriedade resulta de convenção entre as partes ou da lei, sendo, todavia, inequívoco o fracionamento de fato do solo.

II. Projeto More Legal II

O Projeto More Legal tem origem no provimento 39/95-CGJ, da lavra do então corregedor-geral de Justiça desembargador Décio Antônio Erpen, vindo a ser apenas reprisado no provimento 01/98-CGJ – Consolidação normativa notarial e registral.

Atualmente vigora em sua segunda edição como Projeto More Legal II, editado por meio do provimento 17/99-CGJ [www.irib.org.br/salas/boletimel795a.asp], que, em sua nova ordenação, não introduziu alterações substanciais, mantendo os dispositivos do anterior atinentes à espécie do presente feito, inserindo apenas elementos que o confor-

mam com a lei 9.785/99, introdutora de alterações à lei 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

Conforme termo de intenções firmado em 11 de novembro de 1999, integram o projeto o poder Judiciário do estado do Rio Grande do Sul, o Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul, o Colégio Registral do estado do Rio Grande do Sul, ficando assentada a necessidade de busca de apoio da Famurs e da Uvergs, para implementação plena do projeto.

O regramento tem em seu bojo o propósito de estabelecer regras simplificadas para regularização de loteamentos, desmembramentos ou fracionamentos de imóveis urbanos ou urbanizados, mesmo localizados em zona rural, com conseqüente legalização do

exercício da posse mediante registro imobiliário, nos casos consolidados.

Não obstante fundar-se na posse – em virtude da exigência de situação consolidada e irreversível –, a situação dominial deverá ser comprovada, o que aliás figura como requisito para implemento da medida (art. 2º, I, prov. 17/99-CGJ).

Mediante ele, é possível a realização de inúmeros atos destinados à regularização plena da propriedade, dentre eles a retificação da área para a sua especialização (art. 10, prov. 17/99-CGJ), a localização de áreas em condomínio (art. 7º, prov. 17/

99-CGJ), a regularização do parcelamento urbano ou urbanizável (art. 9º, prov. 17/99-CGJ) e, finalmente, o usucapião (art. 13, prov. 17/99-CGJ).

O alcance social da medida é inequívoco. A democratização e socialização da terra e o espírito e amplitude almejados pela Constituição federal de 1988 asseguram ao cidadão não apenas a posse do bem imóvel mas também a propriedade, especialmente naquelas situações consolidadas pelo tempo.

Presente, igualmente, o interesse dos próprios municípios na regularização da ocupação de áreas no perímetro urbano mediante o pronto retorno em tributos a seus cofres.

Além disso, objetiva a geração de segurança jurídica e valorização da dignidade humana, alcançada por intermédio do direito à propriedade plena, que, aliás, pode-se afirmar, é uma das pilstras da sociedade organizada.

Nas palavras do eminente desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, MD. corregedor-geral da Justiça, firmatário do provimento 17/99, “o Projeto More Legal II, visa,

“o Projeto More Legal II, visa, precipuamente, além de qualificar e agilizar a prestação jurisdicional, garantir o efetivo exercício da cidadania...”

precipuamente, além de qualificar e agilizar a prestação jurisdicional, garantir o efetivo exercício da cidadania, colaborando na implementação da justiça social, princípios institucionais fundamentais do Estado Democrático de Direito”.

Destaque-se a opinião de Giovanni Conti, Meritíssimo juiz-corregedor firmatário do parecer acatado pelo desembargador citado, que em suas razões postulou pela edição do provimento em tela referindo: “conforme salientado em reiteradas oportunidades por esse órgão correicional, a construção do estado democrático de direito, com garantia da plenitude do exercício da cidadania, transita, necessariamente, por vias retas, desobstruídas e bem sinalizadas, garantindo a segurança do usuário e, num sentido amplo, da própria paz e justiça social. A carta magna assegura ao cidadão, não apenas a posse do bem imóvel, mas também a propriedade, especialmente naquelas situações consolidadas pelo tempo, cujos reflexos jurídicos beneficiarão os municípios do estado. Além do objetivo imediato de regularizar aquelas ocupações clandestinas, os municípios, num segundo momento, arrecadarão a contraprestação fiscal, tão necessária para investimentos nas áreas sociais, como saúde, educação, saneamento básico e habitação”.

Finalmente, na dicção de Décio Antonio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, “este projeto visa solucionar um problema social”.

Notadamente, o foco de atuação do projeto está na dignidade da pessoa humana, não no favorecimento ao parcelador faltoso, naqueles casos de irreversibilidade da situação que se encontra consolidada.

III. A jurisprudência diante do Projeto More Legal II

Embora editado no ano de 1995, o provimento 39/95, que instituiu o projeto More Legal, idealizado pelo então corregedor-geral da Justiça, desembargador Décio Antônio Erpen, era demasiadamente avançado para seu tempo.

Em razão disso, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Anoreg, promoveu a ADIn 1383-1, cujo relator foi o ministro Moreira Alves, buscando a inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos, medida que não foi conhecida pelo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em 14/3/1996.

Seguiram-se reiterados julgados ratificando a constitucionalidade do provimento.

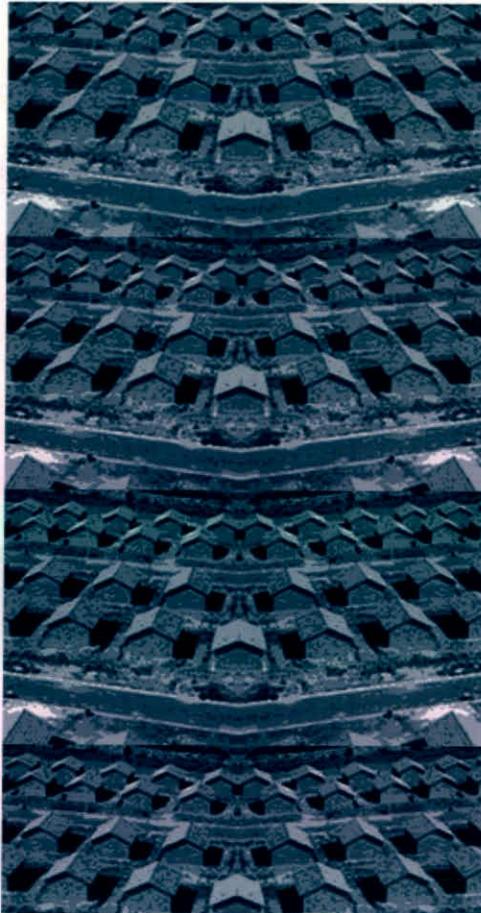
Lúcido acórdão proferido em data de 13 de novembro de 1997, pela Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do

Estado do Rio Grande do Sul, na apelação cível 597118710, cujo relator foi o eminente desembargador Tael João Selistre, deixou assentado: “(...) providência tomada com base no provimento nº 39/95-CGJ, que não viola as leis federais relacionadas com o parcelamento e o registro e nem padece de qualquer inconstitucionalidade, já que não se sobrepõe a elas. Apenas permite, atendendo as peculiaridades do caso, em face da situação fática consolidada, adequar o registro à realidade e assegurar o direito de propriedade às unidades desmembradas”.

O relator do acórdão citado, desembargador Tael João Selistre, em seu voto salientou: “Embora não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na lei nº 6.766/79 ou em outros diplomas legais, não tem o sentido entendido, qual seja o de negar vigência à lei federal ou de padecer do vício da inconstitucionalidade, mas o de adequar a realidade, em face de situações con-

solidadas, ao registro imobiliário, conferindo às unidades desmembradas autonomia jurídica. Aliás, a própria lei do parcelamento, em seu art. 1º, parágrafo único, admite que os estados, o distrito federal e os municípios estabeleçam normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o nela previsto às peculiaridades regionais e locais”.

Arremata o douto julgador afirmando: “Esse o sentido do provimento, como se constata pelos seus considerandos, visando resguardar o direito de propriedade, consagrado na constituição, e procurando dar, em virtude das situações



fáticas consolidadas, assim entendidas aquelas que indicam irreversibilidade das frações devidamente individualizadas, quando para a sua aferição serão valorizados os documentos provenientes do poder público, em especial do município, às unidades desmembradas autonomia jurídica e destinação social compatível”.

Mais contemporaneamente, no julgado proferido em data de 12 de dezembro de 2000, pela 17ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na correição parcial 70001369230, o entendimento esposado restou ratificado nas palavras da relatora desembargadora Eliane Harzeim Macedo, que referiu: “Desarmem-se os homens, porque um novo mundo está por vir, talvez seja este o espírito maior que deva nortear o operador do direito ao enfrentar e decidir questões que dizem com o parcelamento do solo urbano, à luz do provimento nº 17/99-CGJ, de 22/11/99, e que se seguiu, historicamente, ao provimento nº 39/95-CGJ. Por certo que as providências e procedimentos previstos nos preditos regulamentos não têm e nem tiveram o escopo de beneficiar ou tutelar o loteador inescrupuloso ou descumpridor das regras legais. Visam, isso sim, tutelar o cidadão, vítima maior de parcelamentos irregulares, mas que, segundo a constituição, tão vilipendiada, tem direito à propriedade, em igualdade de condições, a qual terá, ainda, garantida a sua função social, até porque é fim do estado, nos termos do artigo 3º, da Carta Magna, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, mediante a redução das desigualdades sociais e regionais. Não é, porém, o que vinha acontecendo com os dispositivos da lei nº 6.766/79, que, numa verdadeira negativa de vigência do art. 5º, da lei de introdução ao código civil, passou a penalizar se não exclusiva, pelo menos preponderantemente o cidadão, o hipossuficiente, aquele que com prejuízo, muitas vezes do próprio sustento familiar, jogava seus recursos no pagamento do lote adquirido, nas mais das vezes através de longo parcelamento. E, frente a esse quadro, o poder executivo, o poder judiciário e o ministério público mostrando-se inoperantes para fazer valer as disposições sofisticadas estabe-

lecidas pelo poder legislativo em texto normativo de formatação que até em países de primeiro mundo causaria impacto, inviabilizando, em inúmeros momentos, o adequado cumprimento das respectivas disposições, face à nossa sofrida realidade social, econômica e cultural”.

Pretender, pois, aplicar as regras da lei 6.766/79 na regularização de loteamentos tidos como situação consolidada é voltar ao passado e negar vigência – não tanto ao provimento da corregedoria, mas ao artigo quinto da LICC e, o que é pior, à própria Constituição, sob cuja luz deve ser revista a legislação que lhe é anterior.

Importa salientar, por se constituir indagação freqüente dos municípios, a inaplicabilidade da reserva de 35% prevista para os loteamentos ordinários, conforme se observa em afirmação conclusiva da eminente relatora, *verbis*: “No particular, é de se registrar que o descumprimento da reserva de 35% da área loteada não impede o registro do loteamento, à luz do disposto no artigo 5º, do provimento 17/99-CGJ, repetindo, aliás, orientação que já constava do provimento anterior, conforme artigo 536, embora lhe dando abrangência maior. Tais descumprimentos.” Conforme se observou, a

medida é constitucional, não se aplicando as regras ordinárias dos loteamentos nessa modalidade de regularização, presente a situação consolidada aludida.

“No particular, é de se registrar que o descumprimento da reserva de 35% da área loteada não impede o registro do loteamento, à luz do disposto no art. 5º, do provimento nº 17/99-CGJ...”

IV. Situação consolidada

Tratando-se de situação consolidada, o procedimento servirá para juridicizar o que já é irreversível.

A definição do que seja consolidada encontra-se textual nos parágrafos primeiro e segundo do artigo segundo do provimento 17/99-CGJ, *verbis*:

“Art. 2º. (...)

§ 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, valorizar-se-ão quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município.”

Aqui se costuma perquirir sobre o que seja situação consolidada!

O próprio texto do provimento a define, sendo certo que documentos provenientes do poder público e os contratos de venda ou promessa de venda das frações comprovam a irreversibilidade da posse.

V. O procedimento, as possibilidades e a definitividade

O procedimento é célere e regulado pelo artigo nono do provimento 17/99-CGJ, sendo competente, na Capital, a Vara de Registros Públicos e, no interior, a Direção do Foro.

“Art. 9º. O pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área será apresentado perante o juízo competente que, autuado e registrado, ouvirá, no prazo de 10 (dez) dias, o Oficial do Registro de Imóveis.

Parágrafo Primeiro. Em seguida, os autos serão remetidos ao Ministério Público para manifestação.

Parágrafo Segundo. Após, os autos serão conclusos ao Juiz de Direito que decidirá de plano, podendo, se assim entender, suspender o julgamento e determinar publicação de edital para ciência de terceiros.

Parágrafo Terceiro. Será competente, em Porto Alegre, a Vara dos Registros Públicos e, no interior, a Vara da Direção do Foro.”

Os documentos necessários para a implementação via More Legal II estão previstos no artigo segundo do provimento 17/99-CGJ, com a seguinte dicção.

“Art. 2º. Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive na capital, 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, apenas a certidão da matrícula;

II- certidão negativa de ação real ou reipersecutória referente ao imóvel, expedida pelo ofício do Registro de Imóveis;

III- certidão de ônus reais relativos ao imóvel;

IV- planta do imóvel e respectiva descrição, emitidas ou aprovadas pela Prefeitura Municipal.

(...)

Parágrafo Terceiro. 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, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

Parágrafo Quarto. No caso de que trata o Parágrafo Terceiro, o pedido de registro do parcelamento, além do documento mencionado no art. 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 entidades delegadas, da Lei de criação e de seus atos constitutivos.

Parágrafo Quinto. Nas regularizações coletivas, poderá ser determinada a apresentação de memorial descritivo elaborado pela Prefeitura Municipal, ou por ela aprovado, abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras.”

Aqui reside um dos problemas cruciais para a implementação da medidas asseguradas pelo projeto More Legal II, a planta do imóvel e respectiva descrição deverão ser emitidas ou aprovadas pela municipalidade.

Observa-se, com relativa frequência, a resistência dos municípios em proceder à aprovação ou emissão de tais instrumentos, ao argumento de que não estão conformes com a lei.

No entanto, onde a situação é consolidada, a mesma é fundada na própria inércia no exercício do seu poder-dever de polícia, só restando o caminho da regularização, agora possibilitado por essa especial medida.

Destacam-se, dentre as possibilidades instituídas pelo projeto:

1. a retificação da área para a sua especialização;
2. a localização de áreas em condomínio;
3. a regularização do parcelamento; e
4. o usucapião.

A retificação de área tem assento no artigo 10 do provimento 17/99-CGJ.

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

A localização de áreas em condomínio recebe seu enquadramento no disposto no artigo sétimo do provimento 17/99-CGJ.

“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 situ-

ação jurídica consolidada, nos termos do art. 2º, parágrafo primeiro, 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;

II- a identificação da fração de acordo com o disposto nos arts. 176, inciso II, nº 3, e 225 da lei 6.015/73, através de certidão atualizada expedida pelo Poder Público Municipal.”

A regularização de parcelamento, por sua vez, tem amparo no artigo nono do provimento 17/99-CGJ.

“ Art. 9º. O pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área será apresentado perante o juízo competente que, autuado e registrado, ouvirá, no prazo de 10 (dez) dias, o Oficial do Registro de Imóveis.

Parágrafo Primeiro. Em seguida, os autos serão remetidos ao Ministério Público para manifestação.

Parágrafo Segundo. Após, os autos serão conclusos ao Juiz de Direito que decidirá de plano, podendo, se assim entender, suspender o julgamento e determinar publicação de edital para ciência de terceiros.

Parágrafo Terceiro. Será competente, em Porto Alegre, a Vara dos Registros Públicos e, no interior, a Vara da Direção do Foro.

Parágrafo Quarto. O procedimento será regido pelas normas que regulam a jurisdição voluntária, aplicando-se, no que couber, a Lei nº 6.015/73, atendendo-se ao critério de conveniência ou oportunidade.”

Aqui ressalva-se que os contratos deverão ser registrados, valendo como título para transmissão da propriedade quando acompanhados da devida prova de quitação e do recolhimento do imposto de transmissão de bens imóveis – ITBI respectivo. Tal registro poderá ser obtido mediante a comprovação idônea da existência do contrato, nos termos do artigo 27 da lei 6.766/79 (art. 6º, prov. 17/99-CGJ).

Finalmente, o usucapião, encontra assento no artigo 13 do provimento 17/99-CGJ.

“Art. 13. Na eventual impossibilidade de regularização e registro de loteamento, desmembramento ou fracionamento

de imóveis urbanos ou urbanizados, com fundamento no presente Provimento, recomenda-se o ajuizamento de ações de usucapião, individual ou coletivo, observando-se, conforme o caso, o disposto no art. 46 do Código de Processo Civil.

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

Admite-se, ainda, a regularização pelo poder público, conforme disposto nos artigos quarto e quinto do provimento citado.

O rol de documentos é bastante simplificado em se comparando com aquele constante no artigo 18 da lei 6.766/79, pois se trata de mera regularização de uma situação dominial preexistente, restando inócua a apresentação de certidões referentes à situação jurídico-econômica do loteador para segurança do negócio realizado frente ao adquirente, já consolidado e irreversível.

Cumpridos os trâmites legais, o juiz determinará o registro da regularização. O documento judicial não precisará ser necessariamente um mandado, nem mesmo uma ordem judicial específica, tendo em vista que a decisão proferida nos autos será suficiente para

gerar o lançamento do registro.

Prolatada a decisão, todo o processo será remetido ao ofício de registro de imóveis, para que seja regularizada a propriedade, autuado e, posteriormente, arquivado, providenciando-se na abertura das matrículas respectivas.

VI. O Estatuto da Cidade dá novos contornos ao projeto More Legal

Estabelece o provimento 17/99-CGJ que são excetuadas da possibilidade de regularização as áreas de risco ambiental, conforme se observa.

“Art. 1º.

Parágrafo Único. Ficam excluídas as áreas de risco ambiental, áreas indígenas, de preservação natural e outros casos previstos em lei.”

Ocorre, todavia, que legislação recente, que lhe é superveniente, deu contornos outros a tal normatização.

O novel Estatuto da Cidade – lei nº 10.257/200 – estabe-

“os contratos
deverão ser registrados,
valendo
como título para
transmissão da
propriedade quando
acompanhados
da devida prova de
quitação...”

leceu regras básicas para o desenvolvimento da política urbana, e já no parágrafo único do artigo primeiro, deixou assentado.

"Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo Único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental."

Veja-se que as normas desta lei são de ordem pública e interesse social, prevalecendo sobre outras normas que tratam do assunto.

Nessa esteira, seu artigo segundo passou a regular as diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, senão vejamos.

"Art. 2º.

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

Aqui vale dizer, na hierarquia dos direitos apregoados pelo Estatuto da Cidade, tem-se o direito à moradia em ordem prioritária.

A propósito da afirmativa, observe-se a lição de Caramuru Afonso Francisco: "Diante da postura agora tomada pelo estatuto, vê-se que há, dentro da prioridade estabelecida, seja possível o sacrifício de parte do saneamento ambiental somente quando se busque a proteção da moradia, direito que possui maior grau de prioridade dentro de nosso ordenamento constitucional. (...) Assim é que, somente após a moradia e o saneamento ambiental é que se apresenta como aspecto do direito a cidades sustentáveis o direito à infra-estrutura urbana."

O direito à moradia a que alude o Estatuto da Cidade sustenta o pedido de regularização com base no projeto More Legal II e se sobrepõe à questão ambiental e de infra-estrutura, restando mitigada a vedação constante no parágrafo primeiro do artigo primeiro do provimento 17/99-CGJ, sendo viável que se processe a regularização,

mesmo em áreas dessa espécie, salvo se houver absoluta impossibilidade técnica.

VII. Conclusão

Permito-me concluir, de todo o exposto, o seguinte.

O foco de atuação do projeto está na dignidade da pessoa humana, não no favorecimento ao parcelador faltoso, quando está presente situação consolidada e irreversível.

A situação consolidada vem definida no próprio texto do provimento em referência, valendo como prova documentos provenientes do poder público e os contratos de venda ou promessa de venda das frações comprovam a irreversibilidade da posse.

Não obstante fundar-se na posse – em virtude da exigência de situação consolidada e irreversível –, a situação dominial deverá ser comprovada, o que, aliás, figura como requisito para implemento da medida (art. 2º, I, prov. 17/99-CGJ).

As medidas oriundas do provimento 17/99-CGJ são constitucionais, não se aplicando as regras ordinárias dos loteamentos nessa modalidade de regularização, presente a situação consolidada aludida.

Por meio dele será possível a realização de inúmeros atos

destinados à regularização plena da propriedade, dentre eles: a retificação da área para a sua especialização (art. 10, prov. 17/99-CGJ), a localização de áreas em condomínio (art. 7º, prov. 17/99-CGJ), a regularização do parcelamento, urbano ou urbanizável (art. 9º, prov. 17/99-CGJ) e, finalmente, o usucapião (art. 13, prov. 17/99-CGJ), nada impedindo sejam cumulados

os pedidos de localização, retificação e regularização.

Será dever da municipalidade a aprovação das plantas apresentadas com fundamento no provimento 17/99-CGJ, considerando a irreversibilidade da situação, fundada, no mais das vezes, na inércia do próprio poder público no exercício do seu poder-dever de polícia.

Por fim, a questão ambiental, de relevância fundamental, deve ser analisada levando em conta a amplitude do direito à moradia, cuja regularização será glosada somente se houver absoluta impossibilidade técnica.

* Julio Cesar Weschenfelder é registrador público de Vera Cruz, RS.



Por uma política e um programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável: uma proposta inicial para consulta e ampla discussão

Edésio Fernandes*

1. Justificativa

O modelo de desenvolvimento e expansão que comandou nossa urbanização acelerada produziu cidades fortemente marcadas pela presença das chamadas “periferias” e “favelas”. Dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia senão mediante processos e mecanismos informais – e freqüentemente ilegais –, autoconstruindo um hábitat precário, vulnerável e inseguro. Favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas, nas encostas e beiras de rios – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras pela maior parte de nossos moradores urbanos.

Apesar da forte ligação que se estabelece entre o fenômeno e as grandes cidades – realmente, mais de 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes têm favelas –, a precariedade e a ilegalidade da maior parte de nosso território estão hoje presentes em cidades de todos os tamanhos e em todas as regiões do país. De acordo com pesquisa do IBGE (2000), as favelas estão presentes também em 80% de nossas cidades médias entre 100 mil e 500 mil habitantes, e em 45% daquelas entre 20 mil e 100 mil habitantes. Os assentamentos irregulares ou ilegais estão presentes até em pequenas cidades – 36% das quais com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos irregulares e 20% delas têm favelas.

O assunto vem à tona quando barracos desabam por força de intensas chuvas de verão ou nas intermináveis cenas de violência urbana apresentadas na mídia, invariavelmente as-

sociadas a esses cenários urbanos precários e inacabados. O assunto aparece também quando eclodem crises ambientais – como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais em função de “ocupação desordenada”. Entretanto, nossos olhos e nossas almas já se acostumaram a esse modelo: parece “natural” que nossas cidades tenham um “centro” – lugar com infra-estrutura completa, onde se concentram o comércio, os serviços, os equipamentos culturais e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório –, e uma “periferia” – feita exclusivamente de moradias de pobres, precárias e desprovidas de oportunidades, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm escrituras ou registros de propriedade.

Quando esse assunto vem à tona, aparecem as análises que culpam o Estado por não ter planejado uma política habitacional ou mesmo por ter “se ausentado”. Não é bem isso que observamos em nossa história recente. Na verdade, assim como nossas cidades são partidas entre territórios formais e informais, a intervenção do Estado nessas duas porções tem sido bastante diversa. As áreas “de mercado” são legisladas e reguladas por meio de um vasto sistema de normas, contratos e leis, que quase sempre têm como base a propriedade escriturada e registrada, desde o acesso ao crédito até o habite-se final de um empreendimento. Dessa forma, os terrenos que, de acordo com a lei, são aptos para urbanizar assim como os financiamentos que a política habitacional praticada no país disponibilizou ficam reservados para o diminuto círculo dos que têm acesso à propriedade urbana legal.

Para os mercados informais e irregulares, sobram as terras que a legislação urbanística e ambiental não disponibilizou para o mercado formal: áreas de preservação, áreas públicas, zonas rurais, áreas *non aedificandi*, parcelamentos irregulares, etc. Invisíveis para o planejamento e para a legislação – nem sequer se sabe quantas famílias neste país vivem em assentamentos irregulares –, as periferias e favelas são permanentemente investidas pela gestão política das cidades. De fato, o processo de consolidação das periferias e favelas do país há décadas vem sendo objeto de microinvestimentos em pequenas doses de infra-estrutura. A ambigüidade de sua condição jurídica e urbanística torna as comunidades que ali vivem especialmente vulneráveis a políticas clientelistas.

Por todas essas razões, a informalidade da produção do hábitat entre os grupos mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada, em virtude das graves conseqüências socioeconômicas, urbanísticas, ambientais e políticas desse fe-

nômeno diretamente para os moradores dos assentamentos informais, mas também para as cidades e para a população urbana como um todo.

2. Por uma política nacional de regularização fundiária

Reconhecendo a dimensão, a gravidade e as implicações dos processos de desenvolvimento urbano informal, o governo federal deve pela primeira vez formular uma política nacional sobre a questão, especialmente visando a orientar os programas específicos de regularização dos assentamentos já consolidados.

2.1 Natureza da política nacional

De imediato, deve-se dizer que qualquer iniciativa do governo federal tem necessariamente de levar em conta a distribuição de competências jurídico-políticas estabelecidas pela Constituição federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade sobre a questão, de modo a formular uma política condizente com a ordem jurídica em vigor e com os processos sociopolíticos já construídos no Brasil.

Nesse contexto, o governo federal deve reconhecer o papel central dos municípios no enfrentamento dos problemas decorrentes dos processos de desenvolvimento informal e na formulação e implementação dos programas de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas.

A ação do governo federal, portanto, deve ter o sentido de apoiar, complementar e/ou suplementar a ação dos governos municipais, intervindo de forma mais direta – mas sempre em parceria com os municípios – apenas nos casos em que os assentamentos a serem regularizados estejam situados em terras de propriedade da União e que se enquadrem nos critérios da medida provisória 2.220/01 (concessão especial de uso para fins de moradia).

Trata-se certamente de um papel da maior importância especialmente porque é preciso criar com urgência uma frente ampla e integrada de ação intra e intergovernamental bem como de diversas formas de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, frente essa

cuja formação o governo federal tem melhores condições de promover e liderar.

2.2 Pressupostos da política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável

O recém-criado Ministério das Cidades deve coordenar um amplo processo de discussão das bases dessa “política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável”, partindo dos seguintes pressupostos.

– O reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais, de acordo com a

Constituição brasileira e nos termos da campanha global da ONU pela segurança da posse executada por UN-Hábitat.

– O acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função social e ambiental da propriedade – tanto privada quanto pública – e da cidade.

– A supremacia do direito público sobre o direito privado na regulação da ordem urbanística e na interpretação e aplicação do Estatuto da Cidade.

– A compreensão da natureza curativa dos programas de regularização, que devem ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas em todas as esferas governamentais, com ênfase na produção de opções de moradia social, no manejo do uso e ocupação do solo urbano e em políticas fiscais e extrafiscais, sempre nos termos do Estatuto da Cidade, visando a quebrar o ciclo perverso que tem produzido a informalidade e a prevenir a produção irregular das cidades.

– A necessidade de conciliação entre a regularização urbanística e ambiental com a regularização jurídica.

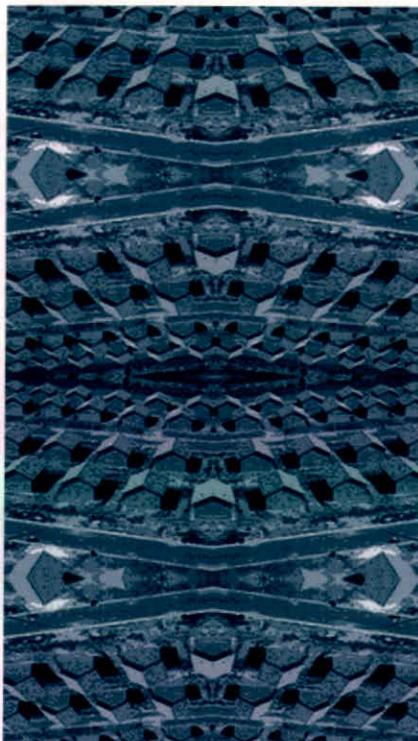
– A necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social na discussão acerca do desenvolvimento urbano informal, especialmente pelo reconhecimento da participação popular efetiva em todas as etapas dos processos de regularização.

– A necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social na discussão acerca do desenvolvimento urbano informal, especialmente pelo reconhecimento da participação popular efetiva em todas as etapas dos processos de regularização.

2.3 Objetivos gerais da política nacional

Os objetivos gerais dessa política nacional devem ser:

– apoiar os municípios na implementação do Estatuto da Cidade, com ênfase nos novos instrumentos de regularização fundiária indicados no Estatuto da Cidade e na



ampliação do acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada;

– promover a integração, em todas as instâncias de governo, de programas de regularização – combinando urbanização e legalização – com políticas incluídas de planejamento urbano e estratégias democráticas de gestão urbana; e

– promover o reconhecimento de maneira integrada dos direitos sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental, qualidade de vida humana e preservação de recursos naturais.

2.4 Objetivos específicos da política nacional

Os objetivos específicos da política nacional devem ser:

– promover o reconhecimento dos novos direitos – especialmente usucapião e concessão de direito real de uso – e sua plena utilização, enfatizando que são novas formas de direitos reais de propriedade, priorizando soluções coletivas a problemas que são essencialmente coletivos;

– buscar a remoção dos obstáculos da legislação federal fundiária, cartorária, urbanística e ambiental;

– criar condições para o reconhecimento dos títulos representativos dos novos direitos acima mencionados pelas agências de crédito públicas e privadas; e

– incentivar formas de parceria com a sociedade civil, promovendo ampla participação popular em todas as etapas das intervenções de regularização fundiária.

3. Por um programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável

Com base em tais pressupostos e objetivos, o Ministério das Cidades deve discutir os termos de um “programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável”, buscando especialmente promover a necessária compatibilização entre objetivos, princípios, mecanismos, processos e recursos.

O “programa de apoio” deve ser estruturado em torno de quatro estratégias principais fundamentalmente integradas, quais sejam, estratégias de apoio jurídico, financeiro, urbanístico e administrativo/institucional.

3.1 Estratégia de apoio jurídico

A estratégia de apoio jurídico deve buscar:

– discutir a necessidade de revisão da legislação federal em alguma medida;

– promover aproximação, diálogo, informação e sensibilização de atores fundamentais como juizes e corregedores, ministério público, OAB e faculdades de direito, registradores públicos, etc., visando ao reconhecimento dos novos direitos coletivos consolidados pelo Estatuto da Cidade e a viabilizar o registro imobiliário dos mesmos; e

– difundir uma nova cultura jurídica baseada no princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

3.2 Estratégia de apoio financeiro

A estratégia de apoio financeiro deve visar principalmente a:

– identificar e centralizar recursos de programas existentes no âmbito do Governo Federal;

– captar recursos da iniciativa privada; e

– captar recursos de agências internacionais de financiamento e cooperação.

3.3 Estratégia de apoio urbanístico

A estratégia de apoio urbanístico deve buscar sobretudo aproximação, diálogo, informação e sensibilização de atores como Confea, Creas, IABs,

FNA, Fisenge, faculdades de arquitetura e urbanismo, faculdades de engenharia, faculdades de geografia, Associação Nacional de Geógrafos e outras entidades profissionais, para prestação de assistência técnica a custos mais baixos; e enfrentamento dos problemas decorrentes da ocupação de áreas de risco e outras áreas de valor ambiental.

3.4 Estratégia de apoio administrativo/institucional

Finalmente, a estratégia de apoio administrativo/institucional deve propor a construção das bases de um diálogo permanente com as prefeituras, visando a:

– disseminar o uso democrático dos processos e instrumentos do planejamento, tais como as Zeis, zonas especiais de interesse social, para minimizar a pressão do mercado imobiliário e garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas;

“... o Ministério das Cidades deve discutir os termos de um ‘programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável’, buscando especialmente promover a necessária compatibilização entre objetivos, princípios...”

- apoiar a revisão das regulações urbanísticas municipais e dos parâmetros construtivos nas Zeis; montar um banco de experiências municipais de regularização fundiária; e
- promover troca de informações União/município, visando a subsidiar processos de tomada de decisão.

3.5 Ação em terrenos ocupados de propriedade da União federal

De imediato, a Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades deve promover uma integração interministerial para facilitar a regularização urbanística, jurídica e social em terras da União, com base na MP 2.220/01, para o que será necessário realizar o cadastramento do patrimônio da União.

3.6 Apoio a municípios

Da mesma forma, a secretaria deve buscar prestar apoio técnico e financeiro para:

- a realização de cadastros municipais para identificação, mapeamento e cadastramento das irregularidades urbanas;
- a assistência técnica e jurídica aos municípios para montagem e/ou aperfeiçoamento de programas municipais de regularização fundiária;
- a formação de uma rede de parceiros para prestação de apoio técnico, jurídico e social aos municípios nas ações de regularização fundiária;
- a criação de um sistema de informação que possa identificar regimes de posse;
- a análise e revisão políticas, no sentido de provê-las, acompanhá-las e avaliá-las; e
- a divulgação junto aos municípios e à sociedade das ações do Ministério das Cidades e do escopo dos programas disponíveis, fontes de recursos existentes e da rede de assistência técnica.

3.7 Outras linhas de ação

Outras possíveis linhas de ação a serem perseguidas pela secretaria devem incluir:

- discussão da possibilidade de regularização urbanística, jurídica e social em terras da União, com base na MP 2.220/01, bem como remoção, sempre que possível, dos obstáculos à regularização de assentamentos informais em terrenos de marinha;
- formação de parcerias para discutir a regularização urbanística, jurídica e social em próprios municipais e estaduais e propriedades privadas, com base no Estatuto da Cidade;
- realização do cadastramento do patrimônio da União, com ênfase nas áreas afetadas pela MP 2.220/01;
- apoio técnico e financeiro para realização de cadastros municipais para identificação, mapeamento e cadastramento das irregularidades urbanas;

- assistência técnica e jurídica aos municípios para montagem e/ou aperfeiçoamento de programas municipais de regularização fundiária;

- formação de uma rede de parceiros para prestação de apoio técnico, jurídico e social aos municípios nas ações de regularização fundiária;

- sistema de informação que possa identificar regimes de posse; analisar e revisar políticas, no sentido de provê-las, acompanhá-las e avaliá-las; e

- divulgação, junto aos municípios e à sociedade, das ações do ministério e do escopo dos programas disponíveis, fontes de recursos existentes e da rede de assistência técnica.

3.8 Recursos

Os recursos devem ser buscados no orçamento geral da União e em programas já existentes, como Programa de subsídio para habitação e Habitar Brasil BID, e discussões devem promovidas com outras possíveis fontes, tais como o Banco Mundial, Cities Alliance, agências de cooperação de governos estrangeiros, ONGs internacionais, Lincoln Institute of Land Policy, UN-Habitat e UNDP.

Prioridade deve ser dada a municípios com ações de regularização urbanística e fundiária já iniciada e contando com recursos do governo federal; municípios com ocupações identificadas em terras da União; e municípios selecionados para o Programa Fome Zero.

4. Conclusão

O desafio é gigantesco, os problemas são muitos, as dificuldades enormes e os recursos esparsos, mas também são muitas as idéias e é enorme a energia do novo Ministério das Cidades.

Uma boa mobilização intergovernamental e social deve ser estimulada em torno da política nacional, de forma a legitimar o desenho conceitual do programa de apoio e para promover a construção das bases sociopolíticas e jurídico-institucionais de sua materialização.

** O doutor Edésio Fernandes é jurista e urbanista, consultor da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Este texto é resultado de uma revisão de proposta preliminar elaborada pelo autor, devidamente discutida por diversos membros da equipe da Secretaria de Programas Urbanos e de outros departamentos do Ministério das Cidades, bem como por uma equipe interministerial. As sugestões e os comentários resultantes dessas discussões foram incorporados a este texto.*

Guetos urbanos

Douglas Vieira de Aguiar*

A implantação de conjuntos habitacionais em áreas centrais da capital gaúcha suscita o debate sobre o manejo do espaço público e as práticas sociais daí decorrentes e mostra que o aspecto espacial desses projetos pode impedir a inclusão social de seus moradores.

Ao contrário do que ocorreu nos anos de 1960 e 1970 quando, sob o patrocínio do BNH, Banco Nacional da Habitação, construiu-se em larga escala nas periferias urbanas, hoje se percebe uma tendência predominante de implantação dos projetos de habitação para população de baixa renda em áreas mais centrais das cidades. Parece haver um generalizado reconhecimento da importância das condições de acessibilidade e centralidade na implementação da habitação de caráter social, em particular, e de ambientes urbanos saudáveis, em geral.

O caso de Porto Alegre é emblemático nesse aspecto. Por mais de uma década sob uma administração municipal de esquerda, essa cidade parecia ter as condições ideais para a implementação do que poderia ser denominado o *urbanismo da centralidade*. A discussão crítica de dois casos – o núcleo Planetário e o núcleo Lupicínio Rodrigues – mostra, no entanto, uma história diferente. Esses conjuntos habitacionais, ambos concluídos recentemente pela municipalidade, apesar de seu alto grau de centralidade, têm evidenciado enormes dificuldades na realização desse urbanismo progressista.

O fim da rua

O núcleo Planetário tem localização urbana privilegiada no bairro de Santana, vizinho a ruas de tradicional ocupação de classe média e média alta, o que aparentemente propiciaria uma aproximação natural entre moradores do núcleo e moradores do bairro. Curiosamente, o projeto não se aproveita dessa condição. Ao contrário, nega-a, criando uma espécie de bolsa de segregação a um só tempo vizinho e apartado do bairro. Seria essa uma estratégia projetual deliberada? Intencional ou não, o fato é que o padrão urbano introduzido pelo novo núcleo habitacional é exótico se comparado com o bairro onde se insere e com a cidade em geral. Sua configuração

espacial labiríntica, constituída por becos estreitos e tortuosos, difere por inteiro do bairro existente, cujo espaço público é majoritariamente constituído por ruas largas e longas.

A articulação entre o espaço público gerado pelo conjunto e o espaço público do bairro é particularmente impactante se analisada sob a ótica da prática social: constringe a presença de estranhos e promove, via desenho urbano, a segregação social. Nesse aspecto, o modo como o núcleo Planetário se liga à rua Santa Terezinha é decisivo. No arranjo espacial proposto, um dos blocos do conjunto habitacional literalmente obstrui a caixa da rua, ignora a presença dela e, não se sabe se deliberadamente ou por acidente, transforma num beco residual justamente aquele espaço que seria o principal elo entre o empreendimento e o coração do bairro. Seria esse um resultado almejado, produto de uma intenção de projeto? Uma tentativa de usar a arquitetura para evidenciar o contraste social? Ou seria um subproduto projetual inesperado?

Inferno

Passados dez anos desde a construção do núcleo Planetário foi recentemente inaugurado o núcleo Lupicínio Rodrigues, também localizado em área central, no não menos tradicional bairro de Menino Deus – outro caso de renovação de área deteriorada por urbanização informal com manutenção dos moradores no local. Desta feita, porém, a prefeitura esmerou-se no aspecto cosmético: a ornamentação emprega revestimentos cerâmicos ao modo do edifício de apartamentos projetado e construído para a classe média, e há um grande painel em mosaico que homenageia o compositor que empresta nome ao núcleo.

Sob o aspecto espacial, no entanto, o projeto tem comprometimentos. Seguindo a tendência já observada no núcleo Planetário, o arranjo espacial do Lupicínio Rodrigues foi concebido de modo a criar um gueto urbano, uma porção de espaço público segregado do entorno imediato. O bairro de Menino Deus, assim como o bairro de Santana, onde foi implantado o núcleo Planetário, tem seu espaço público configurado ao modo da cidade tradicional, de quarteirões em xadrez, com portas e janelas emoldurando o espaço das ruas.

Essa lei elementar e ancestral do espaço público é aqui rompida. A rua frontal ao núcleo – nesse caso, uma praça – é ignorada e a maior parte das edificações que compõem o Lupicínio Rodrigues é voltada para um beco interno, produto de uma forma espacial introvertida. A implantação do conjunto dispôs as paredes laterais dos edifícios, na verdade empenas

cegas, voltadas para a praça. Portanto, a contribuição do novo empreendimento à praça é majoritariamente dada por muros opacos. O beco, uma espécie de anel interior, é hoje conhecido como "inferno". O tráfego de entorpecentes, aspecto pelo qual o local é desde há muito notório, encontrou nessa arquitetura a espacialização propícia. Repete-se a questão: seria isso intencional ou um subproduto projetual inesperado?

Protecionismo via desenho urbano

Os casos acima comentados sugerem questionamentos. Muito embora para os moradores desses empreendimentos a situação atual seja, em tese, melhor que a anterior, quando residiam em casebres, o vislumbre daquilo que poderiam ser esses conjuntos se adequadamente pensados e desenhados serve como fermento para futuras intervenções.

Há dois aspectos, ambos associados às práticas sociais envolvidas, que vêm à tona. O primeiro é morfológico; ou seja, refere-se ao tipo de forma urbana gerada por esses novos conjuntos habitacionais. O outro é imobiliário, dado pela dinâmica urbana naturalmente associada às forças de mercado.

No aspecto morfológico, ambos os casos têm como premissa o fato de os núcleos habitacionais estarem implantados em bairros cuja forma espacial é bastante precisa e inteligível, baseada na tradicional malha urbana de ruas em xadrez, numa composição oxigenada por vias largas e longas.

De modo contrastante, a forma espacial do ambiente público verificada nos dois conjuntos é tortuosa, acanhada do ponto de vista dimensional, suscitando, inevitavelmente, a seguinte questão: por que introduzir, ou enxertar, num sistema espacial tradicional há tanto tempo vigente uma solução espacial exótica, fragmentada e labiríntica? Haveria a intenção de enfatizar essa comunidade ou esse lugar pela composição de um desenho urbano contrastante com o entorno e, em consequência, exacerbar o contraste social a partir do tratamento espacial ou arquitetônico?

Do ponto de vista da dinâmica urbana, naturalmente associada às leis do mercado imobiliário, esses novos núcleos habitacionais apresentam uma limitação de fundamento. Esses imóveis não podem ser comercializados por seus moradores. São juridicamente objeto de uma cessão de uso por tempo determinado, 30 anos ao que se sabe. O fato de essas pessoas não serem proprietárias e, assim, não poderem dispor desses imóveis parece ser uma tentativa do poder público de impedir uma "expulsão branca", via lei natural do mercado imobiliário.

Passados os anos, contudo, os efeitos desse paternalismo são ambíguos. Por um lado, as transferências de imóveis não são evitadas, pois as pessoas, muito embora impedidas de realizar uma venda legal, escriturada, simplesmente vendem a chave, da mesma forma que o comprador simplesmente paga pela chave. E assim ocorrem os negócios no mundo da informalidade.

Lamentavelmente, a chave é em geral passada por valores aviltantes se comparados ao valor corrente dos imóveis nesses bairros. Ao final, o protecionismo torna-se desastroso para o lugar no momento em que é rompida a dinâmica imobiliária natural da cidade, baseada no valor econômico da localização urbana. Os moradores, por não se sentirem proprietários, têm, em geral, pouco ou nenhum cuidado com suas casas e, principalmente, com o local. O espaço público exhibe, por toda parte, decadência e deterioração. Exatamente o oposto do que seria lógico esperar quando da inserção de um núcleo habitacional para pessoas de baixa renda em uma área urbana privilegiada.

Correndo os riscos

O resultado desse conluio de equívocos urbanísticos e jurídicos faz com que esses lugares que deveriam ser exemplos de renovação urbana e recuperação social sejam, ao contrário, exemplos de segregação espacial e degradação social. É lamentável que oportunidades tão perfeitas como essas de emprego dos recursos da arquitetura e do urbanismo para melhoria social sejam desperdiçadas por equívocos disciplinares e ideológicos. Ficam, no entanto, as lições para intervenções futuras.

Que, então, as estratégias urbanísticas e jurídicas a serem adotadas caminhem na direção de integrar as populações socialmente emergentes à cidade preexistente, ainda que se corra o risco da ocasional "expulsão branca"...

***Douglas Vieira de Aguiar (aguiardouglas@hotmail.com) é arquiteto formado pela UFRS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1975, e PhD pela UCL, University College London, Inglaterra, em 1991. Atualmente leciona na UFRS.**

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDER, C. (1965) *A city is not a tree*. Em *Architectural Forum*, New York, n.2, v.122.
 AGUIAR, D. V. (1991) *Grid Configuration and Land Use*, PhD Thesis, Bartlett School, UCL.
 AYMONINO, C. (1970) *El significado de las ciudades*. Barcelona: Blume.
 HILLIER et al. (1993). *Natural movement in Environment and Planning B*, London, n.1, v.20.
 LEFEBVRE, H. (1969). *El Derecho a la Ciudad*. Madrid: Peninsula.

O mito da zona rural

Edésio Fernandes*

Muitos têm sido os avanços dos municípios na última década na busca do pleno reconhecimento de seu lugar no contexto da federação brasileira.

De fato, a Constituição federal de 1988 definiu de maneira explícita a autonomia municipal em termos políticos, legais e financeiros; posteriormente, as leis orgânicas municipais consolidaram tal quadro. O fato é que, em que pesem as restrições do quadro nacional mais amplo e a herança pesada dos regimes anteriores, os municípios brasileiros nunca foram tão ricos e politicamente fortalecidos.

Contudo, uma última barreira parece persistir: a noção – equivocada – de que o município não tem competência para agir dentro das suas próprias zonas rurais. Em outras palavras, existe por todo lado um entendimento de que os municípios não teriam jurisdição sobre a parte do território municipal reservada para atividades rurais, as quais seriam campo exclusivo da ação da União federal, notadamente no que toca à disciplina do uso do solo.

Tal noção errônea tem gerado todo tipo de aberrações – da falta de concessão de alvarás de construção e de licenciamento de atividades na área rural à proliferação de assentamentos ilegais, tais como muitos dos chamados “loteamentos fechados”, “granjeamentos” e “condomínios horizontais”, reconhecidamente para fins urbanos, além da freqüente localização de equipamentos institucionais do estado e da União sem qualquer consulta aos municípios.

Tentando evitar tais problemas e de forma a exercer mais controle sobre seus territórios, muitos municípios têm optado por abolir totalmente as zonas rurais, abrindo a ocupação urbana – e a especulação imobiliária – mesmo àquelas áreas onde há genuína atividade agropecuária e/ou vocação rural.

Além de afetar diretamente a produção rural, tais medidas têm também implicado, dentre outras coisas, um maior comprometimento das áreas de preservação de mananci-

ais e da cobertura vegetal existentes nas zonas rurais.

A grande ironia, contudo, é que cabe ao próprio município delimitar tais zonas rurais – juntamente com as áreas urbanas e de expansão urbana – por lei municipal. Ora, um princípio básico do regime jurídico é o de que quem pode mais pode menos: como, então, justificar a falta de competência municipal para agir sobre aquelas zonas criadas por lei municipal?

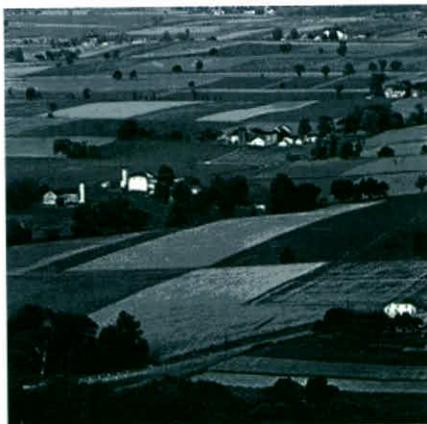
Na verdade, são duas as principais restrições do quadro legal vigente na ação dos municípios nas zonas rurais: a determinação do tamanho mínimo do lote rural e a cobrança do imposto territorial rural – de cuja arrecadação o município participa. No mais, toda e qualquer atividade que implique uso e ocupação do solo rural deve ser submetida à aprovação

dos municípios, com o que se faz necessária, além da formulação de uma política rural municipal, também a aprovação de diretrizes e critérios de uso e ocupação do solo.

O “mito da zona rural” tem origem na história de centralismo e autoritarismo do país e precisa ser corrigido com urgência. Ao invés de entregar seus territórios à ação ineficaz e incompetente do distante Incra, transformando as zonas rurais em verdadeiras terras-de-ninguém; ao invés de ignorar a necessidade de enfrentar as

questões rural e ambiental, facilitando a especulação imobiliária; ao invés de abolir as zonas rurais, os municípios deveriam talvez acabar com as “secretarias municipais de desenvolvimento urbano”, tal como elas existem, de forma a que elas se transformem em agências modernas de planejamento e promoção do desenvolvimento municipal integrado e sustentável.

**Edésio Fernandes é advogado, planejador urbano, pesquisador há dez anos, radicado na Inglaterra, mestre e doutor pela Universidade de Warwick. Atualmente é research fellow da Universidade de Londres, onde trabalha com planejamento, políticas, legislação urbana e ambiental em países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Trabalhou no Plambel, Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, na Assembléia Constituinte. Outros artigos: Law and Urban Change in Brazil (Avebury, 1995); Illegal Cities (Zed Books, 1998); Direito Urbanístico (Del Rey, 1998); e Environmental Strategies for Sustainable Development in Urban Areas (Ashgate, 1998).*



Regularização em áreas de proteção ambiental no meio urbano

Laura Machado de Mello Bueno*

Este texto apresenta, em primeiro lugar, os instrumentos de proteção do meio ambiente, caracterizando especialmente os aspectos ambientais relacionados às áreas urbanas. São destacados os conflitos entre a preservação e conservação ambientais e a justiça social, especialmente o acesso à moradia e aos serviços urbanos. Ao final são apresentadas algumas diretrizes para integração entre as ações de regularização urbana e fundiária e a necessária recuperação da qualidade ambiental das cidades brasileiras.

Instrumentos legais de proteção ambiental

São instrumentos legais de proteção ambiental, as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente definidas pelo Código Florestal, em âmbito nacional, e as áreas de proteção de mananciais, delimitadas por lei estadual ou municipal.

A legislação brasileira – lei federal 9.985/2000 – consolidou os diversos instrumentos com diferentes objetivos ligados à preservação e conservação de bens naturais. Ela define dois tipos de unidades de conservação.

Unidades de proteção integral – reservas biológicas, estações ecológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios da vida silvestre – onde se proíbe a existência de populações humanas. Essas áreas destinam-se exclusivamente à proteção da biota e pesquisa científica.

Unidades de uso sustentável – áreas de proteção ambiental, APA, áreas de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

Nessas unidades, sob forma de contrato ou concessão, nas áreas públicas, pode ser permitida a presença de populações tradicionais e a exploração de recursos. Para isso, a legislação exige uma lei específica regulamentando as atividades a partir de um plano de manejo. Destaque-se que as APAs têm sido criadas com delimitações territoriais abrangentes, englobando em seu território atividades econômicas preexistentes e, mesmo, sedes de municípios.

A mesma lei definiu o conceito de zona de amortecimento, em torno das unidades de conservação, onde devem ser estabelecidas regulamentações específicas para minimizar o chamado efeito de borda, de atividades limítrofes à área protegida.

O Código Florestal – lei federal 4.771/1965 com últimas modificações na MP 2.166-67/2001 – considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural em locais determinados – faixas ao longo de cursos de água, topos de morros, montes, montanhas e serras, encostas com declividade superior a 45 graus, restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, bordas de tabuleiros ou chapadas, campos e florestas em altitudes superiores a 1.800 metros.

Modificação dessa lei em 1978 definiu que ela passava a vigorar em áreas metropolitanas definidas por lei. E outra modificação, em 1986, redefiniu a largura das faixas de proteção permanente dos cursos d'água. O Código Florestal também prevê a possibilidade de supressão dessas faixas por/para ações de interesse público ou social, mediante prévia autorização.

As áreas de proteção dos mananciais têm sido definidas para proteger, mediante controle do uso e ocupação do solo, terrenos privados dentro de bacias hidrográficas de interesse regional para recarga de fontes de água para abastecimento público. Essa forma de proteção desenvolveu-se com o abandono da aquisição das áreas de mananciais, forma de proteção mais praticada no início da organização dos serviços de saneamento no Brasil (Bueno, 1994).

No início do século XX, a proteção se concretizava mediante a aquisição das terras pelo órgão responsável pelo abastecimento e fechamento para uso urbano ou mesmo, agrícola. A partir dos anos de 1930, esse modelo foi sendo abandonado. A expansão urbana ocorrida a partir dos anos de 1960 começou a comprometer o futuro do abastecimento em diferentes locais, optando-se pela definição de medidas restritivas ao uso e ocupação do solo dos terrenos privados, mediante leis estaduais – estado de São Paulo para a região metropolitana, por exemplo – ou municipais, ao invés da aquisição das terras.

A legislação federal que criou a unidade de conservação APA, de 1981, cita claramente a proteção de mananciais como objetivo desta unidade de conservação.

Três casos

Apresentam-se a seguir alguns casos de conflito entre a legislação ambiental e as ocupações humanas, que podem

fazer aflorar diretrizes para aprimoramento da gestão urbana ambiental e para a regularização urbana e fundiária.

Destacaremos esse conflito nas áreas urbanas, mas não podemos deixar de registrar o que vem acontecendo nas áreas rurais, notadamente nas unidades de conservação de grande dimensão, como parques nacionais e estaduais.

No caso das unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável, pode-se colecionar casos de conflitos, que a lei não resolveu ou até acirrou, de comunidades tradicionais – como caiçaras, caipiras, índios aculturados ou quilombolas –, que não tiveram seus direitos de vida digna reconhecidos, tornando-se, para os ambientalistas mais radicais, assentamentos ilegais inimigos da biota.

Essas comunidades vêm sendo removidas ou ameaçadas pela ação conservacionista. São tratadas como inimigos mais importantes até do que a política agrícola, com seu modelo de expansão da fronteira. A essas populações é negada assistência e investimentos que, segundo os argumentos conservacionistas, iriam descaracterizar a preservação dos bens naturais. Na prática, nega-se o valor da posse centenária das terras pela ausência de formalização. Comunidades inteiras e seus descendentes vêm sendo expulsas das unidades de conservação, transferindo-se para novas favelas nas bordas dessas áreas. Em outros casos, são abandonadas à própria sorte, sem assistência de saúde, educação, alimentos, com grande deterioração dos locais, à espera de sentenças judiciais.

Voltando o olhar para o ambiente urbano, gostaríamos de relatar três casos: um, em Fortaleza, Ceará; outro, em Jundiá, estado de São Paulo; e o último, em Campinas, também no estado de São Paulo.

A partir de sua apresentação, procuraremos apresentar alguns princípios para a regularização que articule justiça social e qualidade ambiental, ou seja, a regularização entendida como ação de recuperação urbana e ambiental.

Em pesquisa (Labhab, 1999) sobre avaliação de obras de urbanização de favelas, estudou-se o Castelo Encantado, assentamento cadastrado como favela no município de Fortaleza, que recebeu investimentos do governo estadual. Foi removida uma área de risco – uma duna ocupada em frente à

praia de Iracema e o restante da área foi urbanizado, com introdução de saneamento ambiental, abertura de vias, etc.

Quando nos debruçamos sobre o caso com diferentes instrumentos de pesquisa, desvendaram-se outros aspectos. Constatamos que no local moravam pessoas há mais de 30 anos, bem como seus descendentes. Alguns dos moradores tinham como principal atividade econômica a pesca. De fato, a favela fica em frente ao último local de atracagem da pesca artesanal em Fortaleza, e o último mercado de peixe da cidade localizado à beira mar. Na verdade, então, o que havia ocorrido era que a última aldeia de pescadores da área urbana de Fortaleza havia se adensado em condições

urbanas e habitacionais precárias, tornando precários os direitos de posse dos descendentes, incluídos agora no grupo moradores da favela.

Esse processo possibilitou que alguns moradores fossem removidos do local por estarem em local de risco e interesse ambiental (duna). De fato, o local foi se congestionando, com a construção de novos barracos sem saneamento básico e nenhuma organização espacial. Hoje, para ir do Castelo Encantado à praia é preciso atravessar uma linha ferroviária e uma avenida.

Na praia, outro conflito aflora. Em 1999, época da pesquisa, estava em construção junto ao mar (terras da marinha) um *apart* hotel, junto ao mercado de peixes. Os empreendedores e investidores estavam mobilizando a opinião pública para remover o local de atracagem e o mercado de peixe, devido ao incômodo e mau cheiro pro-

vocado pela atividade de pesca e comercialização.

Estudo elaborado por Pradella em 2002 documentou alguns empreendimentos imobiliários clandestinos em área rural e de proteção ambiental do município de Jundiá, a 50 quilômetros de São Paulo. São encontrados justamente na zona de amortecimento da serra do Japi. A serra está protegida por instrumentos de preservação com diferentes perímetros: reserva biológica por lei municipal, tombamento por resolução estadual e APA por lei estadual. O zoneamento municipal define essa área como rural e o plano diretor a classifica como macrozona de proteção e macrozona de preservação ambi-



ental, enquanto a lei estadual da APA, como zona de proteção da vida silvestre.

O que causa espanto nesses loteamentos é o padrão socioeconômico dos moradores identificado a partir do padrão arquitetônico. São residências de alto padrão, geralmente com mais de 300 metros quadrados de área construída e piscinas em muitas das unidades. Alguns loteamentos são fechados ao público. Outro trecho do município, a bacia do rio Jundiá-mirim, é protegido por lei municipal de mananciais. No zoneamento municipal, a bacia é classificada como área rural em quase toda sua extensão, à exceção de alguns bairros rurais históricos. Mas há casos de venda de chácaras de recreio e condomínios horizontais para residência, mediante venda de fração ideal de propriedades agrícolas. Fazendas e sítios se tornam pouco competitivos em lucratividade agropecuária, em face da atividade imobiliária para classe média e alta. Os empreendimentos são vendidos com sucesso, apesar de serem ilegais, sem condição de registro em cartório de registro de imóveis.

Em Campinas, a 100 quilômetros de São Paulo, encontra-se outra situação de conflito entre a qualidade urbana e ambiental, relatada em trabalho do laboratório da Habitat, em 2000. O município de Campinas tem um milhão de habitantes, cuja sede da região metropolitana de Campinas foi recentemente criada pelo governo estadual. Loteamentos populares implantados no fim dos anos de 1950 deixaram como áreas públicas faixas à beira do córrego Taubaté, que deságua no rio Capivari. Alguns dos loteamentos existentes, portanto, foram comercializados antes da aprovação do Código Florestal e da Lei Lehmann. À montante desse ponto do rio Capivari, o município de Campinas retira água para abastecimento. À jusante Campinas lança o esgoto doméstico de cerca de sua população.

Além da área urbana de Campinas, outros municípios usam a bacia do rio Capivari para abastecimento, retirando água de seus afluentes e despejando esgotos, inclusive no rio principal. Estima-se uma população de 100 mil habitantes na bacia do córrego Taubaté, mas há ainda muitas glebas e loteamentos vazios, além de alguma atividade agrícola remanescente.

Desde os anos de 1970 favelas vêm ocupando as margens do córrego e outras áreas públicas.

Em 1996 um loteamento privado irregular e ainda desocupado foi invadido por organização de movimentos de sem-teto, constituindo bairros precários, com cerca de 3 mil moradias, chamados Parque Oziel e Monte Cristo. A ocupação – denominação regional de invasão de terras particulares – está situada nas nascentes, próxima à rodovia Anhangüera, num dos principais acessos de Campinas, no entroncamento com a estrada de Indaiatuba e a estrada Santos Dumont, que dá acesso ao aeroporto de Viracopos e a Sorocaba.

Adicione-se à complexidade da situação socioeconômica e fundiária, um aspecto geotécnico que agrava as condições de risco de vida e perdas materiais. A área apresenta preponderância de solos de arenito, muito suscetíveis à erosão. Mesmo se esse córrego estivesse em área com biota totalmente preservada, ele mudaria seu curso todo ano após as chuvas de verão, pois suas margens e a de seus afluentes e nascentes erodem e solapam por serem de areia.

Assim, trata-se de impasse: sem obras de estabilização das margens do córrego, drenagem e pavimentação, as famílias moradoras – legal ou ilegalmente – têm sofrido perdas de vidas e materiais. Mesmo se as pessoas que moram em faixa *non aedificandi* ou nas faixas da área de preservação permanente forem removidas, o processo erosivo continuará.

Política ambiental urbana

Quando discutimos a política ambiental em área urbana devemos lembrar que “toda cidade, mas especialmente as grandes estruturas ambientais urbanas, apresenta intensas relações com regiões mais amplas (poderíamos comparar com o conceito de ecossistema), sejam elas os eixos de ocupação humana (as regiões econômicas), sejam as áreas de suporte à produção de energia, alimentos, disposição de resíduos e outras demandas urbanas. Ao mesmo tempo, a qualidade do ambiente urbano – em seus aspectos funcionais, sanitários e estético-culturais – está diretamente relacionada à qualidade da vida humana” (Bueno, 2001).



Nossas cidades são resultado de nossa estrutura social caracterizada por diferentes condições de vida e de acesso a serviços e equipamentos urbanos. Historicamente, nosso ambiente construído apresenta uma urbanização incompleta – bairros sem pavimentação com erosão – causando assoreamentos dos cursos de água e dificuldades de acesso aos sistemas de transporte e outros serviços –, lançamento de esgotos nos cursos de água pelos próprios sistemas de afastamento de esgotos domésticos, coleta de lixo parcial e com disposição final inadequada, inacessibilidade à moradia digna, com a formação de assentamentos precários e irregulares.

Quanto às ilegalidades, nos assentamentos precários de interesse social, os conflitos se caracterizam por:

- posse do terreno – casos de invasão e grilagem;
- parcelamento e edificação em terrenos de uso ou edificação proibidos – área de uso comum do povo, beira de córrego, alta declividade;
- parcelamento e ocupação do solo diferentes da legislação vigente – dimensão dos lotes, vias, índices; e, por fim,
- em relação à própria edificação: uso misto em zona estritamente residencial – materiais, dimensão, ventilação, iluminação.

A experiência mostra que nem tudo o que é irregular é precário. Muitas situações de segurança, salubridade e conforto que as exigências legais têm por objetivo garantir são alcançáveis mediante a execução de obras de infra-estrutura urbana, especialmente drenagem, redes de água, redes de esgoto e viabilização da coleta de lixo. Especialmente em relação às moradias e estrutura do parcelamento, muitas situações são adequadas e têm sido aproveitadas e mantidas no processo de urbanização. Os impactos ambientais e sanitários decorrentes de grande número desses assentamentos são resultado, sobretudo, da ausência de infra-estrutura urbana.

Tendo como referência os casos apresentados, a regularização urbano-ambiental precisa ser entendida com uma ação com dois objetivos integrados: promover a recuperação da qualidade ambiental e, ao mesmo tempo, das condições de vida.

O entendimento de justiça social torna obrigatória a diferenciação da violação da lei por opção da violação por necessidade, quando então se configura a situação de interesse social. Segundo Alfonsin, justiça social na visão contemporânea engloba duas dimensões de direito que podem ser vinculadas às condições de vida urbana e de qualidade da moradia – igualdade e diferença. O direito à igualdade significa que todo cidadão tem direito à cidade, à moradia digna e ambientalmente saudável. O direito à diferença significa que

deve haver respeito à produção cultural e social do hábitat, com a flexibilização dos padrões e regime urbanístico.

Assim, na escala intra-urbana, a complementação da urbanização dos assentamentos precários, sua integração ao sistema urbano e sua regularização deve ser entendida como um instrumento de recuperação ambiental, mediante o qual se promove a justiça social. Isso somente se configura quando há vinculação entre o interesse social – características socioeconômicas e culturais das populações beneficiadas – e o interesse público – garantia de um ambiente saudável.

Conclui-se que os casos de irregularidade urbanística, fundiária e dano ambiental causados por assentamentos que não foram promovidos pela necessidade, mas pela presunção de impunidade devem ser tratados de forma diversa quanto à aplicação de penalidades e quanto à inversão de recursos financeiros do poder público em ações de recuperação urbano-ambiental.

A qualidade do ambiente na área urbana está vinculada à recuperação da qualidade da água, do ar e do solo; ao controle e diminuição de lançamentos de resíduos – esgotos, lixo, poluição difusa na rede de drenagem; controle das inundações por meio do aumento da permeabilidade e da retenção de água de chuvas intensas; e o aumento das áreas verdes – e ilhas de calor.

As áreas verdes são ambientalmente importantes não só nos interstícios urbanos, configurados por jardins, quintais, áreas livres e de lazer, mas também na configuração de um cinturão verde entre áreas urbanas, composto por áreas rurais e de lazer de maior permeabilidade e por unidades de conservação.

Na atualidade observa-se uma atualização dos paradigmas do urbanismo e da engenharia urbana em função da situação ambiental mundial. Em escala mundial desenvolvem-se pesquisas que visam quebrar o monopólio do uso de combustíveis fósseis, voltando-se para soluções que diminuam o lançamento de poluentes e o aquecimento global.

Nas cidades brasileiras vive-se um impasse em relação à opção (macroeconômica) pelo automóvel e a decorrente degradação ambiental (congestionamentos e poluição do ar) e a falta de recursos financeiros para a melhoria da oferta de serviços públicos acessíveis e de qualidade.

Notadamente em relação à produção de resíduos, está consagrada – no meio científico – a necessidade de modificação dos processos industriais e do comportamento social em direção à redução, reutilização e reciclagem. Esses conceitos têm sido utilizados não só para o tratamento dos resíduos sólidos, mas também para a própria água (Cunha, 2003).

Propõe-se o uso racional, tendo sido desenvolvidos equipamentos que utilizam menor quantidade da água e incentivos à sua adoção, a reutilização da água, notadamente na atividade industrial. Verifica-se também a pressão da sociedade para a construção de ETEs em nossas cidades.

Na área de drenagem urbana, formulam-se dispositivos para promover a contenção das águas pluviais na cidade existente, em estruturas construídas e adoção de padrões com maior permeabilidade nos lotes e pontos estratégicos do sistema de drenagem, como forma apropriada de controlar os picos de cheia causados por chuvas intensas.

Essa postura começa a se contrapor à visão convencional de transferir o pico de cheia para jusante de aumentar a vazão dos canais de drenagem, sobretudo por meio da retificação e canalização dos cursos de água. O urbanismo contemporâneo volta-se para a valorização da presença da água no meio urbano, ao invés de aceitar (ou até induzir) as soluções de engenharia urbana de enterramento de córregos e nascentes.

A aplicação em área urbana de instrumentos legais relacionados aos fundos de vale – áreas *non aedificandi* da Lei Lehmann em projetos de parcelamento e as faixas ao longo de cursos de água em áreas metropolitanas do Código Florestal – produziu um grande número de situações em que essas áreas, doadas ao poder público municipal como áreas verdes e de lazer, constituíram-se em terrenos baldios paulatinamente invadidos por pessoas pobres como vimos em caso apresentado.

Vistas até os anos de 1970 como situação temporária, as favelas foram transformando seus barracos em casas de alvenaria e passaram a receber obras de urbanização. Muitas dessas áreas apresentam trechos justamente dentro dessas faixas junto aos córregos. As obras para resolver as perdas de vida e materiais com enchentes – estabilização de margens, canalização e aterramento de margens – têm sido incluídas nas ações de urbanização, concretizando conflitos entre a ação e o texto legal.

Portanto, essa complexa situação do ambiente urbano contemporâneo, em especial em cidades como as nossas, que ainda apresentam os problemas de risco sanitário pela ausência da universalização do saneamento ambiental, requer um grande número de ações estruturais inovadoras, além de conscientização e educação ambiental.

Para a execução dessas obras de complementação e readequação da infra-estrutura urbana, observem-se as dificuldades administrativas decorrentes do texto da MP 2.166-67, de 2001, que modifica e acresce artigos ao Código Florestal.

"Artigo. 4º. A supressão de vegetação em área de preser-

vação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica ou locacional ao empreendimento proposto. (...) Parágrafo 2º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico."

Para a complementação da urbanização de nossas cidades para garantia de qualidade de vida e segurança sanitária, essas áreas próximas aos córregos e rios precisam receber estruturas de estabilização geotécnica e de drenagem, para controle de enchentes, de erosão, de poluição difusa e inibição de acidentes; equipamentos para afastamento (EEE) e tratamento dos esgotos (ETE); remoção periódica de resíduos sólidos; pontes para veículos e pedestres. Essas mesmas áreas, quando se consegue impedir o lançamento de esgotos domésticos, tornam-se valorizadas para área verde, de lazer, esportes e de acesso público.

Essas demandas eminentemente relacionadas ao ambiente urbano têm causado conflitos com interpretações de que nas cidades deve-se promover a reintrodução de matas ciliares semelhantes ao hábitat natural anterior à ocupação humana.

Vê-se como adequada a discussão promovida pela Anamma (Anamma, 2002) sobre a conveniência de rever a forma de aplicação do Código Florestal na cidade existente e a iniciativa do Conama (MMA, 2002), de elaborar uma resolução que regulamente as ações de interesse social e ambiental em áreas urbanizadas.

Demonstrando a relação da cidade com estruturas regionais mais amplas, surgem recentemente indicadores da complexidade da questão do hábitat humano e sua relação com a fauna.

Desde os anos de 1950, portanto antes do Código Florestal, ocorreu no estado de São Paulo a ampliação extensiva das atividades agrícolas sem a preservação de matas ciliares e reservas de hábitat natural. A preocupação mais recente com a questão da preservação ambiental promoveu a criação ou valorização de parques urbanos com áreas verdes, de lazer, de esportes e de acesso público em diversas cidades envoltas de intensa atividade agrícola e, mesmo, da transformação dessas áreas em empreendimentos imobiliários, com menor quantidade de áreas florestadas.

A diminuição das reservas naturais acabou por praticamente erradicar algumas espécies, como os predadores da capivara, que, por sua vez, teve sua caça proibida. Verifica-se um fenômeno não previsto, que é a proliferação de capivaras, expulsas das matas ciliares retiradas pela agricultura e sua migração para esses parques urbanos.

Em paralelo ao discurso idílico da convivência do homem com os animais, verifica-se a ocorrência da infestação de carrapatos em alguns locais. Um deles, cujo principal hospedeiro é a capivara, é o carrapato-estrela, transmissor da febre maculosa ao homem, doença que este ano, no estado de São Paulo, causou letalidade em 50% dos casos. A doença é provocada pela bactéria *Rickettsia rickettsii*, transmitida ao homem pelo carrapato-estrela. Essa bactéria é encontrada na corrente sanguínea de animais silvestres e domésticos.

A prefeitura de Campinas está solicitando ao Ibama a remoção das capivaras de áreas verdes e parques da cidade, em função do risco à saúde pública. Segundo a *Folha de S.Paulo* de 23/8/2003, "a circulação e permanência nos gramados e vegetação da lagoa está proibida".

A proteção dos mananciais e o uso urbano

A existência de água em condições sanitárias adequadas à utilização para abastecimento humano está relacionada à manutenção das condições do ciclo hidrológico e impedimento de qualquer contaminação: a precipitação deve alcançar a cobertura vegetal, chegando à superfície sem provocar erosão, penetrar no solo e, mediante lenta percolação, chegar aos lençóis freáticos e profundos que vão alimentar os cursos de água e suas nascentes. Para isso é necessário manter permeabilidade do solo sem deixá-lo exposto, evitar concentração de escoamentos, evitar erosão e impedir lançamentos de poluentes.

Essas condições são atingidas de forma mais eficaz – alta eficiência e baixo custo – mediante a manutenção da vegetação natural e de áreas agrícolas, desde que com controle da poluição difusa por agrotóxicos e dejetos produzidos por animais.

Portanto, pode-se afirmar que o uso urbano – assim como o agroindustrial – não é desejável em áreas de mananciais. A proteção mais eficaz, conforme já se afirmou anteriormente, seria a constituição de áreas de preservação sem acesso ao uso humano nas bacias hidrográficas de interesse para abastecimento público de água.

Quando encontramos um assentamento precário em área de manancial, já ocorreu o desequilíbrio do ciclo hidrológico e a contaminação da água. Por isso, ao se analisar a possibilidade de regularização de assentamentos humanos de interesse social em áreas de mananciais, é necessário observar quais seriam os padrões aceitáveis (não os desejáveis) para a continuidade do uso daquela fonte de água e manutenção do assentamento. Trata-se de analisar os custos e a viabilidade social e econômica de uma remoção, e o tempo para sua execução, comparando-se

com o resultado para a qualidade e quantidade de água se as obras de recuperação forem executadas em prazo menor. Isso somente será verificado com o estudo da sub-bacia hidrográfica onde o assentamento está inserido e da viabilidade de melhoria da qualidade e aumento da quantidade da água mediante obras de recuperação ambiental e adequação urbana em toda a unidade hidrográfica.

A recuperação da qualidade e quantidade será resultado do aumento da permeabilidade do local e, sobretudo, da

construção de estruturas de contenção e infiltração, ações para controle da erosão e do impedimento de lançamentos de poluentes – por fonte pontual ou difusa – no sistema de drenagem.

Trata-se não só de controlar o escoamento superficial e diminuir a velocidade e a quantidade de água, mas, sobretudo, controlar a qualidade. A poluição difusa é nosso maior vilão, inclusive pelas dificuldades de controle dos contaminantes – poeira de desgaste de pneus, lixo lançado na via pública, como "bitucas" de cigarro, uso de agrotóxicos em paisagismo, lançamento de dejetos químicos na drenagem. Isso significa que deverá haver um cuidado muito maior no aspecto do comportamento da população moradora da área da sub-bacia. "A política e o discurso setorial – água é uma coisa, habitação é outra, fiscalização não é assunto de plano, a legislação ambiental não pode permitir a regularização de invasões – não dão conta de encontrar saídas. (...) A gestão urbana ambiental calcada no favor, no privilégio e na arbitrariedade tem como instrumento a regulamentação detalhista, restritiva e abstrata em relação à situação real de nossas cidades, mas com uma regulamentação sem fiscalização, lançando os mais pobres na ilegalidade, os mais favorecidos nos caminhos da burla e da corrupção, pela aplicação arbitrária das leis" (Bueno, 1998).

A partir deste entendimento, afirma-se que a ação regula-

"Quando encontramos um assentamento precário em área de manancial, já ocorreu o desequilíbrio ..."

rização/recuperação deverá ser monitorada e fiscalizada visando continuamente auferir os resultados do processo de recuperação. Assim, é fundamental relacionar obras de urbanização à compensação ambiental e recuperação das condições de produção e de qualidade do manancial.

Propostas para a regularização urbana e a recuperação ambiental de interesse social

Como contribuição, apresentam-se a seguir algumas ações que vêm sendo implementadas para o equacionamento de tão complexo problema urbano, que em nosso entendimento terão mais eficácia se aplicadas de maneira ampla, constituindo-se uma verdadeira política nacional de recuperação urbana e ambiental em áreas urbanas consolidadas:

Acompanhamento pelo Ministério Público das ações do executivo municipal, definindo-se em termos de aditamento de conduta por subbacia hidrográfica as responsabilidades dos diferentes atores e agentes da irregularidade – ex-proprietários, poder público com poder de polícia sobre o uso do solo na área e a associação de moradores beneficiada.

Deve-se exigir obras de adequação urbana e recuperação ambiental para a regularização fundiária – evitando assim o perigo de formalizar titulação sem viabilizar recursos para obras.

Exigência de delimitação das áreas em regularização como Zeis/Aeis, como forma do poder público municipal (legislativo e executivo) formalizar interesse e compromisso pela regularização e de plano de gestão da Zeis/Aeis aprovado pelo executivo – execução de obras, registro e manutenção urbana – para formalização das titulações.

Em assentamentos precários não contínuos à mancha urbana existente, exigência de parecer do órgão público responsável por saneamento ambiental e transporte público sobre adequação e viabilidade de atendimento.

Apresentação de projeto urbanístico em meio digital, de forma a aprimorar e modernizar a gestão municipal.

Apresentação de cadastro das famílias e das edificações a regularizar, com envio dos cadastros aos setores responsáveis por fiscalização de políticas sociais (interesse social) e uso, ocupação do solo e tributação.

Em áreas de proteção dos mananciais, exigência de monitoramento do impacto das obras de adequação urbana e recuperação ambiental em relação a permeabilidade e controle da poluição difusa.

Aprimoramento e aprovação de resolução do Conama com explicitação de critérios para tratamento das áreas de preser-

vação permanente em área urbana para fins de interesse social, definindo-se procedimentos para regularização de assentamentos precários.

**Este texto exto baseia-se em palestra apresentada pela autora na Sessão Temática sobre regularização em áreas de proteção ambiental no Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, promovido pelo Ministério das Cidades, em Brasília, a 28 e 29 de julho de 2003.*

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia. Seminário de Regularização Fundiária, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e Ministério Público do Estado de São Paulo (palestra), São Paulo, julho de 2003.

ANAMMA, Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente. *Ata do IV Encontro regional/sudeste da Anamma*. São Carlos, SP, 31/7/2002.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favelas: metodologia para projetos de urbanização*. São Paulo, 2000. Tese (doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo.

_____. *Gestão ambiental urbana: o que e como fazer?* (palestra) In Faculdade de Saúde Pública da USDP. São Paulo, 2001.

_____. *O saneamento na urbanização de São Paulo*. São Paulo, 1994. Dissertação. (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo.

_____. *Proteção de mananciais: por que regulamentação e gestão não andam juntas?* In *Cadernos Técnicos AUT Departamento de Tecnologia da Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo*, São Paulo, 1998, n.4.

CUNHA, Marcos, Reuso da água. In *Anais do Seminário Água no Meio Urbano*, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2002.

Plano de ação para recuperação sócio-ambiental de bacia hidrográfica urbana: estudo do caso do córrego Taubaté–Campinas, SP (CD ROM) Laboratório do Hábitat da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Anais do Seminário Internacional Gestão da Terra Urbana e Habitação Social, Campinas, 2000.

Segundo relatório da pesquisa parâmetros para urbanização de favelas. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 1999, a e b.

BRASIL. Ministério do Meio ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente. Proposta de resolução – dispõe sobre parâmetros, critérios e explicitações técnicas para áreas de Preservação Permanente em área urbana consolidada – proc n. 02000.001362/2002-13. *site* www.Mma.gov.Br

PRADELLA, Décio. Estudo das condições da interface entre as áreas urbanas de Cabreúva e Jundiá e a serra do Japi. In Curso de especialização de desenho e gestão do território municipal, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, SP, 2003.

Artigo do New York Times denuncia burocracia e custos elevados nas transações imobiliárias dos Estados Unidos

No Brasil, o modelo norte-americano tem sido apontado por economistas/jornalistas especializados como alternativa ao nosso sistema registral e notarial porque seria menos burocrático, mais rápido e econômico. Será? Em artigo publicado no insuspeito New York Times, a crítica feita de dentro do sistema mostra exatamente o contrário. Fica evidente a importância da instituição notarial/registral brasileira e sua supremacia em face de modelos como o norte-americano, especialmente nos quesitos custos, burocracia e segurança jurídica.

O fardo dos custos nos negócios imobiliários*

Edwin McDowell

Jessica Bacal, advogada em Katonah, estado de Nova Iorque, na semana passada representou um comprador no fechamento de um negócio imobiliário, uma casa no condado de Westchester, de valor superior a um milhão de dólares, com hipoteca de 765 mil dólares. Na realidade, entretanto, o valor do imóvel era bem superior a um milhão de dólares, já que no fechamento muitos outros custos foram incorporados, como impostos e taxas, que, em conjunto, são chamados de custos de fechamento.

Pela casa, os custos de fechamento pagos pelo comprador, incluindo juros pré-pagos e impostos, somaram quase 40 mil dólares. De fato, segundo especialistas, a somatória das taxas pagas pelo comprador e vendedor pode chegar a até 7% do valor da venda.

"O preço de compra e o valor da hipoteca definem os custos de fechamento", diz Jessica Bacal, "já que o imposto sobre hipoteca e as taxas bancárias estão atrelados ao valor do empréstimo".

No estado de Nova Iorque, o item de maior custo é o imposto sobre mansões, calculado em 11.750 dólares, que corresponde a 1% do valor de imóveis residenciais vendidos por mais de um milhão de dólares. Mas havia ainda muitos outros "percalços", segundo Jessica Bacal: um enxame de impostos e taxas que surgem no momento do fechamento do negócio e que, no caso em questão, somaram outros 28 mil dólares.

Entre eles, está o seguro de domínio de propriedade imobiliária, no valor de 5,1 mil dólares definido pelo Departamento de seguros do estado de Nova Iorque, baseado no preço de compra do imóvel, e mais mil dólares para segurar a hipoteca.

O registro da escritura e a hipoteca consumiram aproximadamente 100 dólares cada; a vistoria, 85 dólares; os serviços fiduciários, 60 dólares; a inspeção municipal, 190 dólares. Além disso, foram pagos milhares de dólares em caução *pro rata* de impostos municipais e educacionais; e mais dois mil dólares de juros diários.

Alguns custos são pagos pelo vendedor, e muitos outros, pelo comprador. Com a elevação do preço das moradias nos últimos anos em Nova Iorque, Nova Jersey e em Connecticut, a "mordida" nos fechamentos de negócios imobiliários ficou ainda maior.

"Nova Iorque tem um número sem fim de custos de fe-

chamento”, declara John Hall, sócio principal do escritório de advocacia Hall & Hall, em Staten Island, “que resulta em uma quantia significativa de dinheiro”.

Segundo o advogado, no início dos anos de 1960, “o imposto sobre hipoteca era de apenas 0,5%, e o imposto de transmissão, 1%, e não escalonável segundo o preço da propriedade, como é atualmente. Hoje, tanto o estado quanto a cidade de Nova Iorque cobram imposto de transmissão; e quando se adiciona o imposto sobre mansões, os custos ficam ainda mais elevados em comparação com outros estados”.

Os impostos sobre a venda de uma propriedade são calculados sobre o preço de venda e do valor da hipoteca. Michael Liss, advogado imobiliário em White Plains, observa que, no estado de Nova Iorque, o imposto de registro de hipoteca varia conforme o local da propriedade. Em habitações para uma e duas famílias, por exemplo, alguns condados ao norte do estado cobram 0,75% do valor da hipoteca, enquanto a maioria dos condados metropolitanos cobra 1%. Em Yonkers, o imposto sobre hipoteca é de 1,5%; na cidade de Nova Iorque, é ainda mais alto: 2% sobre hipotecas abaixo de 500 mil dólares, e 2,125% sobre hipotecas acima de 500 mil dólares.

Na maioria dos casos, o credor paga 0,25% da hipoteca, e o mutuário fica com crédito de 25 dólares. No caso de hipotecas particulares ou cedidas por organizações sem fins lucrativos, geralmente o mutuário paga todo o imposto de registro da hipoteca.

Na compra de uma residência com nova hipoteca de 600 mil dólares, em alguns condados ao norte do estado, o imposto pago pelo mutuário é de 2,975 mil dólares. Na maioria dos condados da região metropolitana, o mutuário paga 4,475 mil dólares. Em Yonkers, o mutuário paga 7,475 mil dólares, mas na cidade de Nova Iorque, o imposto sobre tal hipoteca é de 11,225 mil dólares. Em todos os casos, o credor paga 1,5 mil dólares.

Peter Brav, presidente da Good Deed Abstract, em Valley Stream, Nova Iorque, diz que em todo o estado de Nova Iorque, o vendedor paga o correspondente a dois dólares para cada 500 dólares a título de imposto sobre transmissão de imóveis. Todavia, em algumas localidades é autorizada a taxa adicional nessas transmissões. Em Yonkers, por exem-

plo, ela chega a 1%. Na cidade de Nova Iorque, na venda de habitações para uma, duas ou três famílias, de cooperativas residenciais ou de condomínios, esse imposto corresponde a 1% sobre o preço de compra para imóveis vendidos por até 500 mil dólares, e a 1,425% sobre o preço de compra acima de 500.001 dólares.

Além disso, o vendedor paga uma taxa de registro de 50 dólares. Assim, para uma residência de 600 mil dólares, o imposto estadual de transmissão é de 2,4 mil dólares. Na cidade de Yonkers, esse imposto é de seis mil dólares, ao passo que, na cidade de Nova Iorque, ele chega a 8,55 mil dólares, além do imposto estadual.

Segundo Michael L. Moskowitz, presidente da Equity Now, credor hipotecário, na cidade de Nova Iorque, o imposto de transmissão geralmente é pago pelo vendedor, exceto se se tratar de construções novas ou conversões, para as quais os promotores ou empreendedores definem em contrato que o comprador arcará com o pagamento.

Além disso, em parte do condado de Suffolk, em Long Island, o imposto de transmissão – formalmente conhecido como fundo de preservação da comunidade da região de Peconic Bay – é de 2% sobre o preço de venda acima de certos patamares. O imposto é cobrado somente nas cinco cidades à leste do Condado de Suffolk – East Hampton, Shelter Island, Southampton, Riverhead e South-

thold –, que votaram pelo tributo em 1998, segundo Mary C. Wilson, gerente do fundo de preservação da comunidade. Nessas cidades, os primeiros 250 mil dólares do preço de compra das propriedades reformadas e valorizadas ficam isentos do imposto, e das propriedades desocupadas, essa isenção é de 150 mil dólares.

No topo do espectro residencial, o estado de Nova Iorque impõe tributo sobre mansões no valor de 1% do preço de compra da propriedade vendida por um milhão de dólares ou mais.

Embora Connecticut não tenha imposto sobre hipoteca, o estado cobra imposto estadual de transmissão de propriedade, o que de certa forma se assemelha ao imposto sobre mansões incidente em Nova Iorque. O imposto estadual de Connecticut sobre qualquer propriedade residencial é de 0,5%



sobre os primeiros 800 mil dólares; o valor excedente é taxado em 1%. Por exemplo, o imposto sobre uma casa de 400 mil dólares seria de dois mil dólares; sobre uma casa de 900 mil dólares, o imposto seria de cinco mil dólares.

Algumas cooperativas também cobram “imposto sobre refinanciamento”, que geralmente é estabelecido em locações com direito exclusivo. Segundo Arthur I. Weinstein, vice-presidente do conselho de cooperativas e condomínios de Nova Iorque, esse imposto corresponde a um percentual do preço bruto de venda do apartamento e quase sempre é pago pelo vendedor para a empresa cooperativa. O percentual do preço bruto de venda revertido para a cooperativa aproxima-se de 1% a 3%, diz ele; o imposto sobre refinanciamento, considerado inadequado e em geral usado para grandes serviços de reparo, foi instituído nos anos de 1970 como forma de aumentar o fundo de reserva do agente promotor.

Taxas para avaliação, investigação e título, preparação de documentos, etc. Seguros de domínio e contra imprevistos. Presença de especialista no fechamento da compra e venda.

Mais ainda. Arthur Weinstein diz que pode haver impostos tanto para o vendedor quanto para o comprador. Taxas pagas pelo vendedor geralmente variam de 350 a 750 dólares; as pagas pelo comprador, de 250 a 500 dólares.

Assim como em Connecticut, em Nova Jersey também não se cobra imposto sobre hipoteca, mas, em virtude de seus problemas de orçamento, suas taxas de registro e de transmissão subiram substancialmente nos últimos meses, segundo Robert Schachter, presidente do conselho do departamento imobiliário da advocacia Greenbaum, Rowe, Smith, Ravin, Davis & Himmel, de Woodbridge, em Nova Jersey.

Por exemplo, a taxa de transmissão sobre a venda de uma residência em Nova Jersey avaliada em 250 mil dólares é atualmente de 1,325 mil dólares. Antes de 14 de julho, a taxa seria

de 1,025 mil dólares. Segundo David Fialk, proprietário da Choice Realty, em Iselin, condado de Middlesex, a taxa de transmissão sobre um imóvel de 600 mil dólares, calculada em três etapas, custaria ao vendedor 2,775 mil dólares na primeira etapa, ao passo que hoje o imposto seria de 4,055 mil dólares.

Tais impostos não apenas fazem crescer rapidamente o bolo junto com várias parcelas dos custos de fechamento do negócio. Itens adicionais a serem pagos incluem investigação de título, seguro de domínio de propriedade imobiliária, taxa de origem do credor e seguro do proprietário – também chamado de seguro contra imprevistos. Há também os juros diários bem como o juro devido ao comprador, uma vez que ele usa o dinheiro até o final do mês, a partir da data em que o credor desembolsa os fundos.

Outros custos de fechamento incluem taxa de avaliação, relatório de crédito, inspeção residencial, custo *pro rata* de serviços – como o óleo de calefação restante no tanque – e pagamentos mensais de caução para impostos imobiliários e seguro do proprietário. Também necessárias são as taxas para serviços de processamento, registro e preparação da documentação. Em Nova Iorque, na maioria dos casos também se utiliza um agente, contratado pela empresa especializada em fechamentos, para acompanhar o trâmite da documentação, a quem o comprador, às vezes, dá uma gratificação.

Inevitavelmente, todos os pagamentos são acompanhados de documentação. No mês passado, quando Brian e Carol Comerford refinanciaram sua hipoteca, eles ficaram impressionados com a papelada.

“A jovem senhora que liderou a reunião para o J. P. Morgan Chase era amistosa e bastante organizada”, diz o professor Comerford, que leciona na Faculdade de Direito do Brooklyn e reside no condado de Nassau. “O que mais me impressionou foi a pilha de papéis com mais de um centímetro de altura que tivemos de assinar.”

Thomas M. Carusona, advogado imobiliário de Oyster Bay, em Nova Iorque, ex-aluno do professor Comerford, diz que segundo seu pai, advogado em Manhattan, que representava vendedores e compradores, nas décadas de 1940 e 1950



os documentos de um fechamento não passavam de cinco páginas para serem assinadas.

Ray Kojima, advogado em Manhattan e no distrito de Columbia, afirma que, "segundo minha experiência, nunca vi mais de meia dúzia de compradores ou vendedores preocupados em ler todos aqueles documentos".

Nova Iorque, Nova Jersey e Connecticut não exigem representação de compradores por advogados, embora a maioria deles tenha o seu. Em Nova Jersey, David Fialk, do Choice Realty, diz que compradores de imóveis residenciais ao norte de Jersey em geral contratam advogados, ao passo que compradores do sul de Jersey usam empresas especializadas em fechamento de negócios – uma prática que, segundo ele é "mais semelhante às práticas de transações adotadas no restante do país".

Quem compra imóvel sem advogado está procurando problemas

Muitos agentes do setor imobiliário estimulam compradores a contratarem advogados. Oded Ben-Ami, diretor sênior de empréstimos do Sterling National Mortgage, banqueiro hipotecário em Great Neck, Nova Iorque, por exemplo, diz que quem compra um imóvel sem a assistência de um advogado está procurando problemas. Além disso, "bancos no estado de Nova Iorque menosprezam mutuários que pretendem fazer empréstimos hipotecários sem advogados, a menos que eles próprios sejam advogados ou muito experientes em assuntos imobiliários".

Também em Connecticut, muitos bancos exigem que o comprador busque o amparo legal mediante um advogado, diz Maggie Sullivan, advogada imobiliária da Sullivan & Laliberte, em Stratford.

Para George Tzimopoulos, advogado imobiliário de Manhattan, a maioria dos compradores está propensa a contratar seu advogado, uma vez que reconhecem precisar de consultoria jurídica em aquisições complexas que envolvem grandes somas.

Para Kojima, compradores de imóveis contratam advogados para terem certeza de que todos os documentos estão

em ordem e para ajudá-los a negociar em caso de controvérsias entre comprador e vendedor. Compradores que, imediatamente antes do fechamento do negócio de uma propriedade, ainda descobrem problemas não resolvidos, ficam particularmente gratos ao seu representante jurídico. "Para a maioria dos compradores de imóveis, a casa é seu maior patrimônio", acrescenta ele, "por isso querem ter certeza de que ele está bem protegido".

Embora negócios bem conduzidos possam ser concluídos em pouco mais de uma hora, a maioria deles não é bem assim, observa Jessica Bacal. Embora muitos advogados apontem como problema o atraso em transmissões eletrônicas de fundos de credores de um estado para outro, o maior deles sem dúvida é a grande quantidade de documentos.

Se bem haja casos em que o mutuário pode até ficar satisfeito com atrasos. Carusona, advogado da Oyster Bay, ao fechar o refinanciamento de sua hipoteca, percebeu que o imposto cobrado sobre hipoteca na cidade de Nova Iorque era maior que o cobrado em Long Island. "Precisei esperar mais de uma hora enquanto eles refaziam os documentos", em virtude do que ele economizou três mil dólares.

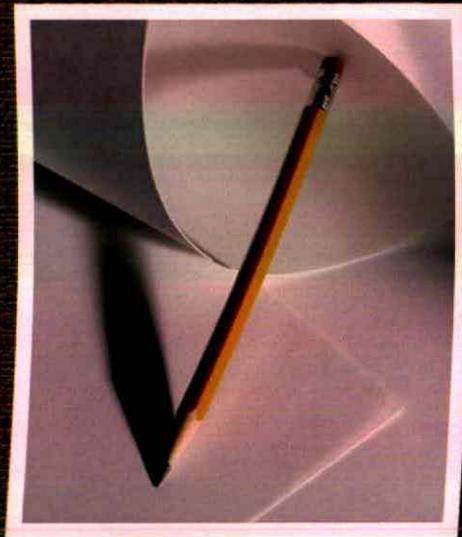
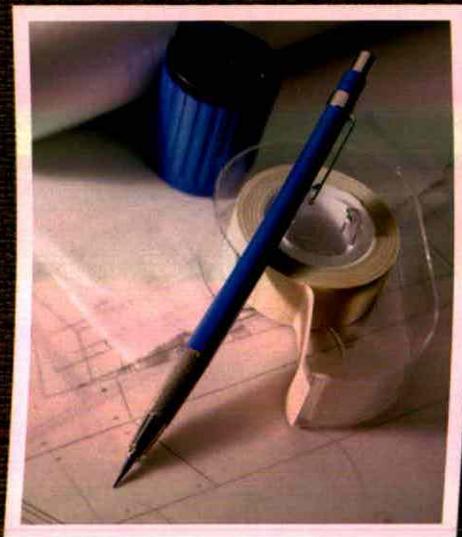
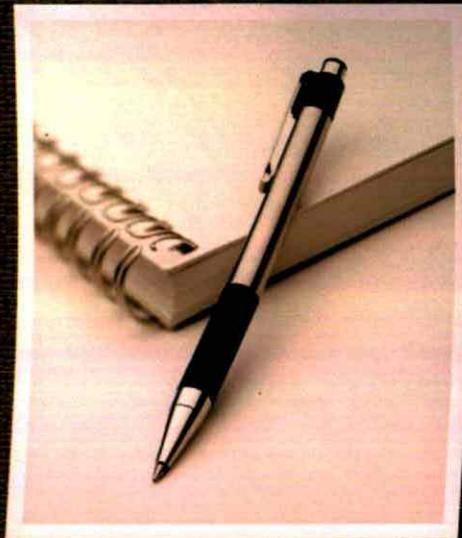
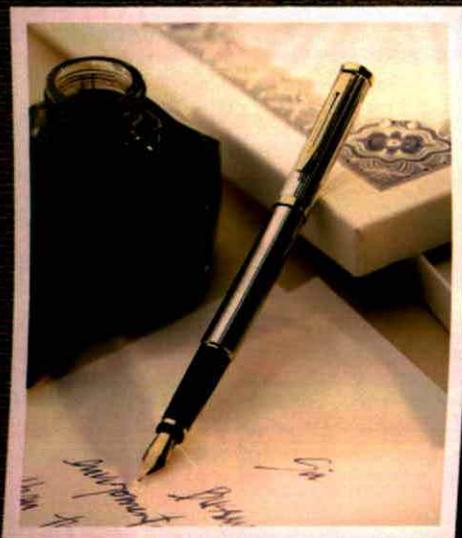
Há problemas, no entanto, que não podem ser resolvidos de imediato. Mary Madeline Wilcox, advogada imobiliária da Wilcox & Scelsi em Stamford, Connecticut, e em Nova Iorque, alerta seus clientes para que nunca planejem suas mudanças no mesmo dia de fechamento do negócio, se bem que nem todos

atendem para seus conselhos. Ela se lembra de clientes que não conseguiram mudar-se logo após o fechamento do negócio porque os documentos da transação ou o dinheiro da hipoteca não chegaram a tempo. Foram obrigados a pernoitar no hotel e a pagar à empresa de transporte pela guarda da mudança.

**Artigo publicado no jornal New York Times, em 17 de agosto de 2003; tradução de Eduardo Palo.*



FUNDO DE INVESTIMENTO CAIXA INVESTIMENTO FLEXÍVEL



CAIXA. FUNDOS ESPECÍFICOS PARA CADA INVESTIDOR.

A CAIXA tem o que você precisa para ficar tranquilo com os seus investimentos. Portfólio flexível com diversas opções em fundos de renda fixa ou variável. Equipe qualificada para tomar conta dos seus recursos com competência e seriedade. Fale com a gente.

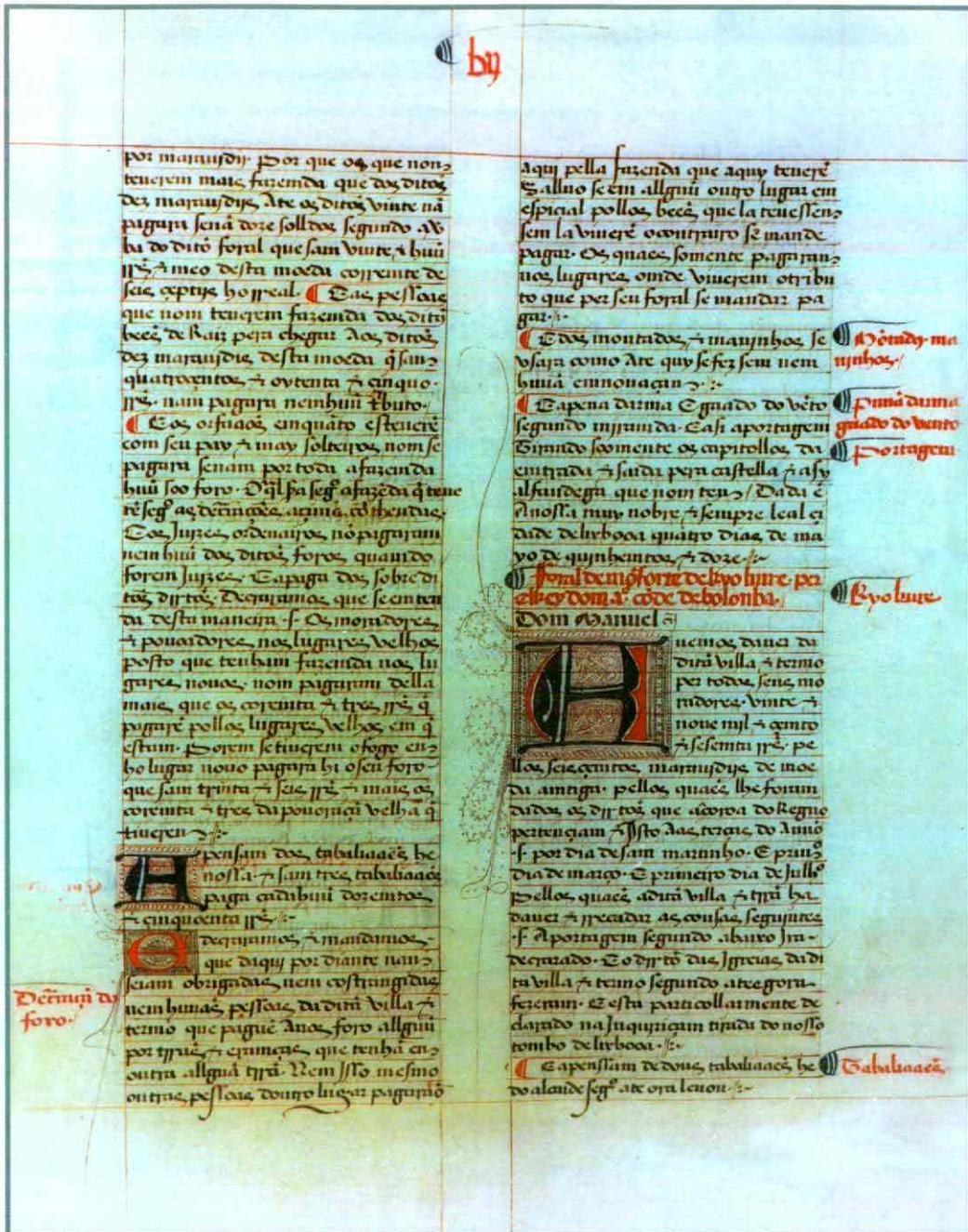
Fundos de Investimento CAIXA

0800 574 8898

www.caixa.gov.br

CAIXA

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL



Rio Livre

Dom Manuel et cetera

Havendo de haver da dita vila e termo por todos seus moradores vinte e nove mil e cento e sessenta reais pelos seiscentos maravedis de moeda antiga, pelos quais lhe foram dados os direitos que à coroa do reino pertenciam e isto às terças do ano, convém a saber: por dia de São Martinho, e primeiro dia de Março, e primeiro dia de Julho, pelos quais a dita vila e terra há-de haver e arrecadar as coisas seguintes, convém a saber: a portagem, segundo abaixo irá declarado e o direito das igrejas da dita vila e termo, segundo até agora fizeram. E está particularmente declarado na inquirição tirada do nosso tombo de Lisboa.

Tabeliães

E a pensão de dois tabeliães é do alcaide segundo até agora levou. // (F. 7v.º)

(Registro manuelino de Monforte de Rio Livre: D. Manuel concede foral a Monforte de Rio Livre, 1510, junho, 1, Santarém. In Os Forais de Monforte de Rio Livre. Edição, estudo histórico e lingüístico. Olinda Santana, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Câmara Municipal de Chaves, Portugal, 1998).