



**A NOVA ORDEM
JURÍDICO-URBANÍSTICA
DO BRASIL**

Juízes, promotores e
registradores debatem temas
do Direito urbanístico.



Boletim do
IRIB em revista 314
janeiro/fevereiro/2004



ISSN 1677-437X

Boletim do
irib
em revista

Diretoria Executiva

Presidente: Sérgio Jacomino-SP
Vice-presidente: Helvécio Duila Castello-ES
Secretário-geral: João Baptista Galhardo-SP
1ª Secretária: Gilma Teixeira Machado
2ª Secretária: Etelvina Abreu do Valle Ribeiro
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-SP
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 Editorial

Álvaro Melo Filho (CE), Diego Selhane Pérez (SP), Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (RJ), Elvino Silva Filho (SP), Flauzilino Araújo dos Santos (SP), Francisco José Rezende dos Santos (MG), Frederico Henrique Viegas de Lima (DF), George Takeda (SP), João Baptista Galhardo (SP), João Baptista Mello e Souza Neto (SP), João Pedro Lamana Paiva (RS), Marcelo Salaroli de Oliveira (SP), Marília Patu Rebelo Pinho (SP), Ricardo Henry Marques Dip (SP), Ruy Veridiano Patu Rebelo Pinho (SP) e Sérgio Jacomino – secretário (SP)

Diretor Responsável e Coordenador Editorial

Sérgio Jacomino (desde 1997)

Presidente

Sérgio Jacomino (São Paulo-SP) presidente@irib.org.br

Conselho Científico

Alexandre Assolini Mota, Alexandre de Moraes, André Lima, Andréa Flávia Tenório Carneiro, Armando Castelar Pinheiro, Betânia de Moraes Alfonsin, Bruno Mattos e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Carlos Eduardo Duarte Fleury, Celso Fernandes Campilongo, Daniel Roberto Fink, Edésio Fernandes, Elcio Trujillo, Evangelina de Almeida Pinho, Hélio Borghi, J. Nascimento Franco, José Carlos de Freitas, José Guilherme Braga Teixeira, Jürgen W. Phillips, Kioitsi Chicuta, Luiz Mário Galbetti, Marcelo Terra, Maurício José Serpa Barros de Moura, Melhim Namem Chalhub, Pablo de Camargo Cerdeira, Pedro Antonio Dourado de Rezende

Conselho Jurídico Permanente

Gilberto Valente da Silva (*in memoriam*), Hélio Lobo Junior, Des. José de Mello Junqueira, Des. Narciso Orlandi Neto, Ulysses da Silva

Conselho Internacional

Alemanha: Helmut Rüssmann e Maximilian Herberger
Chile: Elias Mohor Alborno
Espanha: Fernando Pedro Méndez González e Rafael Arnaiz Eguren
Itália: Raimondo Zagami
México: Raúl Castellano Martínez-Baez
Portugal: Paulo Ferreira da Cunha

Coordenação de Jurisprudência

Ademar Fioranelli e Sérgio Jacomino

Sede: Av. Paulista, 2073 - Horsa I - 12ª andar - 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@primeirosp.com.br

Editores

Sérgio Jacomino
sergiojacomino@uol.com.br
Fátima Rodrigo

Jornalista Responsável

Fátima Rodrigo (Mtb 12576)

Design Gráfico

Carlos Augusto Sholl

Direção de Arte

Marcelo Pacheco e Marina Mattos

Ilustrações

Albeniz Martinez

Fotos

Carlos Petelinkar - kpetelink@uol.com.br

Impressão e Acabamento

Copypress

Palavra do presidente

- 1 Confira as realizações e o crescimento do Irib em 2003
- 15 BIR entrevista presidente do Irib

Especial

- 20 Seminário A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Juizes, promotores públicos e registradores debatem a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil
- 24 A produção ilegal das cidades brasileiras
Erminia Maricato
- 27 Do Código Civil ao Estatuto da Cidade
Edésio Fernandes
- 36 Principais aspectos da nova ordem jurídico-urbanística e instrumentos da política urbana no Estatuto da Cidade
Aspectos Jurídicos
Nelson Saule Júnior
- 41 Aspectos urbanísticos
Raquel Rolnik
- 45 Publicidade registral de situações urbanísticas
Rafael Arnaiz Eguren
- 49 Plano diretor: necessidades e possibilidades
Betânia de Moraes Alfonsin
- 54 Conteúdo do plano diretor
Ricardo de Souza Moretti
- 58 Plano diretor: imperatividade e responsabilidades decorrentes
José Carlos de Freitas
- 62 Concessão de direito real de uso e concessão de direito especial de uso para fins de moradia
Evangelina Pinho
- 66 A dimensão urbanística dos instrumentos de regularização
José Roberto Bassul
- 67 Usucapião coletiva
Francisco Eduardo Loureiro
- 70 Perda da propriedade
Cláudio Luiz Bueno de Godoy
- 74 Parcelamento do solo para fins urbanos
Fernanda Costa
- 78 Aspectos registrares
Sérgio Jacomino

Acontece - lançamento

- 82 Colêânea Irib em debate lança livros indispensáveis aos notários e registradores: *Ata Notarial e O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis*

Acontece - parcerias

- 85 Irib, Banco Nossa Caixa e Cibrasec discutem parcerias

Acontece

- 88 Irib, Abecip e CEF discutem FGTS e contratos imobiliários
- 90 Irib, Abecip e CEF discutem FGTS e reforma da LRP
- 92 Irib recebe consultores do BID em São Paulo
- 93 Nova reunião do programa Cadastro de terras e Regularização fundiária reúne Irib, BID e Incra em Brasília
- 95 Irib e Secovi de São Paulo debatem temas de interesse comum

Cursos

- 96 Regularização fundiária é tema do curso de extensão Irib-Fadisp

Imóvel rural

- 107 Atos normativos da lei 10.267/2001 e decreto 4.449/2000

Opinião

- 108 O solo é a única área comum do condomínio edilício
Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho
- 112 O novo Código Civil e o condomínio de casas: uso exclusivo em propriedade comum
Paulo Andres Costa
- 116 Imóvel no Brasil – contrato celebrado no exterior
Marcelo Terra
- 117 Condomínio – registro de locação de unidade autônoma em construção
Marcelo Terra e Everaldo Augusto Camblor
- 119 A aquisição de bens pelo mandatário
Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza
- 121 Cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR: repercussão nas atividades notariais e registrares
Julio Cesar Weschenfelder

Tribunais Superiores

- 130 Decisões. Interesse do registro de imóveis. Diário da Justiça da União.
Seleção de Sérgio Jacomino

Irib responde

- 148 Irib responde a 1.580 consultas técnicas em dois anos

Homenagem

- 150 Gilberto Valente da Silva
Sérgio Jacomino
- 151 Morreu o heuretês!
Ricardo Dip
- 152 Remexendo a memória
Maria Helena Leonel Gandolfo

Confira as realizações e o crescimento do Irib em 2003

O Irib mais do que dobrou o número de sócios, publicou mais de 5 mil páginas editoriais, teve superávit, passou a oferecer novos serviços e a contar com assistentes jurídicos e assessoria de imprensa. O *site* do registrador brasileiro teve 1,2 milhão de visitas.

3

Em 2002, 322 novos associados representaram um acréscimo financeiro de mais de 80% na receita do Instituto, em relação ao ano de 2001, graças ao trabalho do representante comercial Pedro Lazarov, contratado em março de 2002. Em 2003, a atualização do quadro de associados do Irib resultou num cadastro fiel à realidade, com significativa economia de recursos para a remessa de correspondências, publicações e livros. Foram desligados 655 associados inativos e inscritos 259 novos associados. No total, o ano fechou com 1.069 sócios contribuintes, dos quais 581 inscritos em 2002/2003; em dois anos, o Irib mais do que duplicou o número de sócios.



A receita geral de 2003 foi de mais de R\$ 2,5 milhões, com um superávit de mais de R\$ 50 mil.

Novas contratações vieram reforçar o quadro de funcionários e de prestadores de serviços do Irib, que passou a contar com assistentes jurídicos e uma competente assessoria de imprensa que vem divulgando as

atividades do Instituto na mídia de todo o país.

No que se refere à gestão financeira, hoje, o Irib conta com um novo programa para administrar suas contas, o que permite o planejamento estatístico de receita e despesa, produzindo relatórios gerenciais e financeiros atualizados diariamente.

1 Audiências públicas democratizam as orientações do Irib

Em face da necessidade de alcançar a auto-regulação da atividade registral no país, tendo em vista a inexistência de um órgão federal para a regulação harmônica de procedimentos registrares, o Irib tem instaurado audiências públicas abertas à participação de todos os registradores imobiliários brasileiros, para que possam opinar sobre questões relevantes de suas atividades profissionais.

O Irib não pretende substituir ou suprimir fontes tradicionais de regulação estadual de procedimentos e práticas registrares, mas influir positivamente na regulação administrativa desses procedimentos bem como agregar, às suas próprias conclusões, outras que melhor enfrentem o desafio de tornar harmônico e homogêneo o procedimento de registro de imóveis no país.

As audiências públicas sobre os mais variados temas tendem a constituir um conjunto de normas técnicas de boas práticas registrares, normas que não substituem, nem excluem, aquelas baixadas pelos órgãos competentes. Os leitores do *Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP*, BE e do *Boletim do Irib em revista*, BIR, acompanham e participam de todos os debates e conclusões.



Audiência pública I: concluído o debate sobre cédula de crédito imobiliário

A primeira audiência pública instaurada pelo Irib foi motivada pela ne-



cessidade de debater a medida provisória 2.223, de 4 de setembro de 2001, evitando interpretações conflitantes e buscando um procedimento-padrão para a prática dos atos registrares relacionados com a cédula de crédito imobiliário.

Depois de ouvir os especialistas e dialogar com registradores e notários de todo o país, o Irib pôde, finalmente, indicar um caminho seguro para a prática dos atos respectivos no registro predial. O *Boletim do Irib em revista*, BIR 302 (jul.2002) relatou a primeira parte dessa audiência pública de ampla consulta aos registradores imobiliários brasileiros e publicou a minuta da cédula que vai servir de instrumento para a securitização de créditos imobiliários e os selos de qualidade para serem impressos nas cartulas, informando que o modelo-padrão foi previamente aprovado pelo Irib e Anoreg-BR.

A audiência pública da CCI já foi encerrada. A conclusão a respeito dos procedimentos registrares recomendáveis relativos à cédula de crédito imobiliário está no *Boletim do Irib em re-*

vista, BIR 309/114 (mar./abr. 2003) e na biblioteca virtual do Irib/audiência pública: www.irib.org.br/notas_noti/indiceaudiencial.asp

Audiência pública II: arrolamento fiscal de bens

A publicação do decreto 4.523, de 17 de dezembro de 2002, que regula o arrolamento de bens para interposição de recurso voluntário no processo administrativo de determinação e exigência de créditos tributários da União, fez ressurgir as dúvidas acerca da prática do ato no registro predial.

No *Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP* 597, de 8 de janeiro de 2003, o Irib lançou a audiência pública II, com o objetivo de estabelecer um procedimento-padrão para recepção e prática do ato de registro de arrolamento previsto na lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997, concernente ao arrolamento fiscal de bens.

Confira o curso dessa audiência pública na biblioteca virtual do Irib/audiência pública: www.irib.org.br/notas_noti/indiceaudiencialII.asp

Audiência pública III: cessão de crédito imobiliário e alienação fiduciária de bem imóvel, objeto de compromisso de compra e venda registrado

O Irib vem debatendo a lei 9.514/97 desde a fase anterior à sua edição, quando ainda em tramitação no Congresso, convidando autoridades para elucidar aspectos obscuros, contribuindo, reconhecidamente, para o aperfeiçoamento do projeto e da própria lei.

A lei 9.514/1997 pressupõe a dissociação das posses direta e indireta, com o desdobramento da posse, conforme o artigo 23. De fato, com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o "desdobramento da posse", tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel, o que torna a operação aqui defendida complexa, demandando um estudo detido que justificou a instauração dessa audiência pública.

A audiência pública III abriu vistas para a Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, que vem proporcionando inestimáveis contribuições para os debates técnicos sobre registros públicos e Direito imobiliário.

Acompanhe as discussões e o resultado da audiência pública III na biblio-

teca virtual do Irib/audiência pública: www.irib.org.br/notas_noti/indice_audiencialIII.asp

Audiência pública IV: roteiro para troca de informações entre o Incra e os serviços de registro de imóveis

O Irib lançou a audiência pública IV no *Boletim Eletrônico*, BE 755, de 30 de julho de 2003, convocando os registradores imobiliários brasileiros a se manifestarem sobre a minuta de roteiro para troca de informações entre o Incra e os registros de imóveis, conforme as regras estabelecidas pela lei 10.267/2001 e o decreto federal 4.449/2002.

O BE 865, de 8/10/2003, publicou o novo roteiro enviado pelo Incra, remodelado a partir das sugestões oferecidas pelos registradores e pelo conselho jurídico do Irib. O BE 888, de 19/10/2003, também trata das sugestões oferecidas pelo Irib e aproveitadas pelo Incra. Veja na biblioteca virtual do Irib/audiência pública: www.irib.org.br/notas_noti/indiceaudiencialIV.asp

Audiência pública V: CCI – cédula de crédito imobiliário

No *Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP*, BE 866, de 8/10/2003, o Irib lan-

çou a audiência pública V para apresentar a minuta da cédula de crédito imobiliário em formato-padrão, com cláusulas e disposições baseadas na medida provisória 2.223, de 4 de setembro de 2001, que servirá como instrumento para circulação de créditos do Banco Nossa Caixa. Aprovados na audiência pública I, os modelos serão utilizados com o selo de conformidade do Irib e Anoreg-BR.

A medida provisória 2.223 instituiu a CCI para representar créditos imobiliários, levando os operadores e agentes do mercado a formatar instrumentos padronizados para a facilitação da circulação dos créditos. O estabelecimento de contratos padronizados e instrumentos estandarizados facilita a circulação do crédito, diminui custos e aumenta a previsibilidade, ou seja, racionaliza os procedimentos.

A audiência pública V visou à contribuição que o Irib poderia oferecer para a formatação dos instrumentos que apontarão os registros prediais brasileiros e considerou que o Banco Nossa Caixa pretende utilizar a cártula-padrão em suas operações de securitização de créditos imobiliários. Veja na biblioteca virtual do Irib/audiência pública: www.irib.org.br/notas_noti/indiceaudiencialV.asp

2 Apoio cultural a cursos e eventos sobre Direito registral

Mais do que nunca, o Irib realizou, apoiou e participou de cursos e eventos sobre Direito registral imobiliário como têm mostrado nossas publicações eletrônicas e impressas.

Em 2003, o Irib ofereceu apoio cultural aos seguintes cursos.

a) Curso de extensão Estatuto da Cidade, realizado com a Faculdade Au-

tônoma de Direito de São Paulo, Fadisp (Vide p.96 e BIR 312/26).

b) Curso de pós-graduação em Direito notarial, registral e imobiliário 2003/2004 na Unaes, Faculdade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, do qual foi coordenador pedagógico nosso colega Izaías Gomes Ferro Júnior (BIR 312/67).



c) Encontro de juízes, promotores e tabeliães do Cerrado piauiense, realizado na cidade de Cristino Castro, Piauí, nos dias 30 e 31 de outubro de 2003,

sobre o combate à grilagem do Cerrado piauiense, evento promovido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA; Secretaria da Reforma

Agrária, SDT, Incra; Tribunal de Justiça e Corregedoria-geral de Justiça do Piauí; governo do estado do Piauí; e Instituto de Terras do Piauí, Interpi (BIR 312/30).

3 Consultas técnicas: Irib responde a 1.580 perguntas em 2 anos

A assessoria jurídica do Irib atende às consultas formuladas pelos associados com a supervisão do conselho jurídico. A doutora Rafaela de Moraes Alves, contratada do Instituto, dedica-se exclusivamente ao atendimento das consultas técnicas. A coordenação do trabalho é do conselho jurídico do

Instituto, composto pelos doutores Narciso Orlandi Neto, Hélio Lobo Junior, José de Mello Junqueira, Ulysses da Silva, Maria Helena Leonel Gandolfo, Elvino Silva Filho e Ademar Fioranelli.

Em 2002 e 2003, o Irib respondeu a 790 questões por ano, vindas de todo o Brasil.

As perguntas são enviadas pelo seguinte endereço eletrônico: [www.irib.org.br/perguntas/perguntas.asp].

As respostas do Irib aos interessados formam uma base de dados que pode ser consultada por todos os associados no site [www.irib.org.br/asp/pesq_perguntas.asp].

4 Irib firma convênios com importantes universidades e renomadas instituições nacionais e internacionais

Convênio IRIB/ABECIP: desenvolvimento do mercado imobiliário com registro seguro, ágil e econômico

No dia 29 de janeiro de 2003 o Irib reuniu sua diretoria, os diretores da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, e respectivos convidados, em jantar que celebrou, em São Paulo, o convênio de cooperação técnica firmado entre as duas entidades. O acordo representa um importante passo para o desenvolvimento da atividade de crédito imobiliário no Brasil e prevê intercâmbios técnico, jurídico e científico, além de interação nas atividades relacionadas às políticas habitacionais e aos financiamentos imobiliários. O objetivo dos convenientes é buscar o aperfeiçoamento na aplicação das normas e dispositivos legais das questões registrárias, mediante o debate de temas, realização de cursos, seminários e congressos, com publicação e

divulgação de textos e trabalhos produzidos pelas entidades (BIR 308/25).

Convênio IRIB/UFPE: debates sobre a lei 10.267/2001 e a integração entre registro e cadastro físico

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e a Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Engenharia cartográfica, assinaram convê-

nio de cooperação técnica e científica, em 31 de janeiro de 2003, no campus da universidade, em Recife.

Esse convênio apóia o trabalho relativo à lei 10.267/2001, conhecida como sistema público de registro de terras, e respectivo decreto regulamentador 4.449/2002, que tratam das questões relacionadas ao registro jurídico e ao cadastro físico dos imóveis rurais do país (BIR 308/16).





Universidade alemã propõe convênio com o IRIB para intercâmbio de cursos em Direito alemão e Direito informático

O Institut für Rechtsinformatik, da Universität des Saarlandes, ou Instituto de Direito e Informática da Universidade alemã de Saarlandes, que é referência em informática jurídica, propôs a formalização de um convênio com o Irib para troca de informações e contribuições na área de pesquisa técnica e jurídica, além de um intercâmbio para cursos e estágios no Brasil e na Alemanha.

A proposta inclui o intercâmbio para cursos de mestrado em Direito

alemão; curso intensivo de Direito no Brasil, em parceria com o Irib; curso intensivo de alemão, voltado para potenciais candidatos aos cursos de Direito na Alemanha, e estágios em registros imobiliários alemães (BIR 309/40).

Convênio IRIB/Instituto Jurídico Interdisciplinar português: cooperação técnica e programas de intercâmbio

O Irib celebrou importante convênio de cooperação científica e técnica com o Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal, visando à troca de informações sobre Direito registral imobiliário entre os dois países e à



produção de programas de intercâmbio para os registradores. O acordo foi assinado no dia 21 de novembro, durante a realização do XXX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Salvador, BA.

Esse convênio permitirá que os registradores de imóveis freqüentem os cursos, palestras e congressos promovidos pelo Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, considerada uma das mais tradicionais instituições educacionais da Europa. O objetivo é estimular o aperfeiçoamento profissional e a troca de informações sobre os sistemas registrais brasileiro e português (BIR 313/134).

5 Cresce a participação do Irib em eventos regionais, nacionais e internacionais

IRIB participa da ratificação da Declaração de La Antigua, na Guatemala

Reunidos no Encontro ibero-americano de Direito registral, realizado de 17 a 21 de fevereiro de 2003, na cidade de La Antigua, Guatemala, registradores e seus representantes do Brasil (Irib), Colômbia, Cuba, Chile, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Porto Rico, Re-

pública Dominicana, Uruguai e OEA aprovaram a Declaração de La Antigua.

A declaração pôs em evidência a função econômica dos sistemas registrais, com o favorecimento do crescimento econômico, o bem-estar público e a paz social, mediante a proteção jurídica dos direitos da propriedade e das transações com eles.

A íntegra da declaração está no *Boletim do Irib em revista*, BIR 309/3.



XXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil e Congresso Brasileiro das Entidades de Notas e Registros fazem sucesso em Salvador, BA

Realizado de 17 a 21 de novembro de 2003, na cidade de Salvador, Bahia, o Congresso Brasileiro das Entidades de Notas e Registros teve sucesso absoluto e 650 participantes. O evento foi promovido pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Anoreg-BR, e organizado pelo Irib, com apoio das demais entidades de notas e registros, que realizaram seus encontros anuais no mesmo congresso nacional. A reportagem e as palestras proferidas no XXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil estão na edição especial do *Boletim do Irib em revista*, BIR 313.



IRIB marca presença no XVII Encontro do Comitê Latino-americano de Consulta Registral em Morélia, México

O Irib participou do XVII Encontro do Comitê Latino-americano de Consulta Registral, realizado de 9 a 14 de março de 2003, na cidade de Morélia, estado de Michoacán, México. Os encontros do comitê têm por finalidade principal a troca de experiências entre os diversos países participantes bem como o debate de temas e idéias trazidas por delegações de países convidados. Os membros da delegação brasileira apresentaram os seguintes traba-

lhos: *Condomínio horizontal de lotes: edificação de livre escolha do condômino*, de Décio Antonio Erpen, João Pedro Lamana Paiva e Mario Pazutti Mezzari, e o ensaio *Sobre la Crisis Contemporánea de la Seguridad Jurídica*, de Ricardo Dip (BIR 309/12).

IRIB presente no XIV Congresso Internacional do Cinder, em Moscou

O Centro Internacional de Direito Registral, Cinder, contou com a participação do Irib no XIV Congresso Internacional de Direito Registral, realizado em Moscou, Federação Russa, de 1º a 7 de junho de 2003.

O importante evento ratificou a Declaração de La Antigua, aprovada no Encontro Ibero-americano de Direito Registral, na cidade de La Antigua, na Guatemala (BIR 310/102).

IRIB representado em seminário de informática jurídica na Alemanha

O doutor Kioitsi Chicuta, juiz do Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo e professor de Direito notarial e registral, foi um dos representantes do Irib no 12 Deutscher EDV-Gerichtstag, Seminário de Informática jurídica, realizado nos dias 25 e 26 de setembro de 2003, na Universidade de Saarbrücken, Alemanha, e na visita ao Colégio de Registradores da Espanha. Seu relatório sobre o importante seminário e a visita a Madri foi publicado no *Boletim do Irib em Revista* 313 (nov./dez. 2003) bem como a íntegra do trabalho que apresentou no seminário em nome do Instituto. Nossa participação no importante evento se deu no contexto do acordo de cooperação técnica e científica celebrado pelo Irib com o Institut für Rechtsinformatik, da Universität des Saarlan-



des, Instituto de Direito e Informática, da Universidade de Saarlandes, que existe há 11 anos na Alemanha e é responsável pela informatização do Supremo Tribunal Constitucional alemão. (BIR 313/63; BE 818, 5/9/2003).

O Seminário de informática jurídica é o maior evento realizado na Alemanha sobre o tema. O Brasil foi a primeira delegação sul-americana a participar desse encontro. Na solenidade de abertura, o professor Maximilian Herberger e o representante do Ministério da Justiça destacaram a participação da delegação do Irib como especialmente convidada.



Doutor Kioitsi Chicuta

Os representantes do Irib visitaram, ainda, o Cadastro Imobiliário e o Registro de Imóveis de Saarbrücken, contataram dirigentes da universidade, do Tribunal do estado de Sarre e da Associação de Informática para o Judiciário. Em Madri, Espanha, visitaram o Colégio de Registradores da Espanha e puderam comparar os diversos sistemas registra-

IRIB e UFPE lançam livro sobre cadastro imobiliário e registro de imóveis

O Irib e o Departamento de Engenharia cartográfica da Universidade

Federal de Pernambuco promoveram, em Recife, no dia 24 de outubro de 2003, o lançamento conjunto do livro Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis: a lei 10.267/2001, o decreto 4.449/2002 e atos normativos do Incra, da professora doutora Andrea Flávia Tenório Carneiro, pela coleção *Irib em Debate*, em parceria com Sérgio Antonio Fabris Editor.

A professora Andrea Carneiro é líder do grupo de pesquisa em posicionamento geodésico e cadastro imobiliário da UFPE e participou, como representante do Irib, da comissão de elab-

oração da lei 10.267/2001 e de seu decreto regulamentador. Seu livro conta a história dessa participação e das discussões que culminaram no projeto da lei 10.267/01 e no texto do decreto 4.449/02.

Na oportunidade, o Irib trouxe o doutor Jorge Requejo Liberal, do Colégio de Registradores da Espanha, para proferir palestra – *As bases gráficas dos prédios registrai: o Projeto Geobase* – sobre a experiência de incorporação de bases gráficas georreferenciadas aos registros imobiliários da Espanha (BIR 312/63).

6 Projetos especiais do IRIB em parcerias com Ministério das Cidades, Secovi-SP, Banco Nossa Caixa, BID, MDA, Incra, Cibrasec e Abecip

Jornada de discussões temáticas – Ministério das Cidades

Reuniões periódicas para organizar e aprofundar discussões sobre a regularização de assentamentos informais. A primeira jornada foi realizada em Brasília, no dia 18 de junho, sob o tema *A ação dos cartórios de registro imobiliário*.

1. Participação do Irib no grupo de trabalho interinstitucional (portaria conjunta MDA/SR/Incra nº 1, de 12/9/2003)

Conforme ofício assinado pelo secretário da Reforma Agrária, Eugênio Conolly Peixoto, o Irib foi convidado para participar do grupo de trabalho interinstitucional constituído com o objetivo de apoiar a consolidação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR.

Em reuniões realizadas no Incra, de

24 a 26 de outubro, com a presença de representantes da missão BID, o Irib foi representado pelo presidente Sérgio Jacomino e pela professora Andrea Carneiro, da UFPE.

Foram criados subgrupos temáticos para discussão e decisão sobre temas específicos do projeto (BE 877, 10/10/2003).

2. Grupo de trabalho Irib/Secovi-SP

A primeira reunião foi realizada no dia 2 de dezembro de 2003, na sede social do Sindicato da Habitação, Secovi, para a criação de uma agenda de entendimentos e de discussões sobre temas de interesse comum dos registradores e dos profissionais da área imobiliária. O GT Irib/Secovi-SP foi criado em reunião para aproximação das entidades, no dia 30 de setembro de 2003.

Os temas tratados foram retifica-

ção de registro; hipoteca; financiamento habitacional; alienação fiduciária; padronização de procedimentos de registro; realização de seminários para discussão de temas técnicos de registro; temas de interesse comum para as publicações do Irib; estudos sobre incorporação imobiliária, especialmente sobre a responsabilidade solidária. (BE 953, 11/12/2003).

3. Termo de compromisso Irib/Anoreg-BR/Banco Nossa Caixa – CCI Selos de conformidade

Em 20 de outubro de 2003, foi assinado o termo de compromisso e responsabilidade entre o Banco Nossa Caixa, Anoreg-BR e Irib, tendo como objetivo o uso do selo de conformidade da Anoreg-BR e do Irib para agregar valor ao processo de geração das cédulas de crédito imobiliário emitidas pelo BNC, Banco Nossa Caixa.

4. Grupo de trabalho BID/MDA/Incrá/Irib

Com o objetivo de fechar o perfil 1 do programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, enviou os consultores do programa no Brasil para uma reunião com o presidente do Irib a fim de obterem dados importantes para implantação da próxima fase do projeto (Veja na seção *Acontece*, p.92).

Desse encontro, formou-se o grupo de trabalho para gerir as questões prioritárias para a implantação do programa e viabilização da regularização fundiária em parceria com o MDA Incra e Irib.

5. Criação de telecurso registral

O BID poderá financiar projetos para os cartórios, e o presidente do Irib sugeriu a produção de vídeos educativos para serem distribuídos em todo o país. A segunda reunião do GT MDA/Incrá/Irib aconteceu em Brasília, no dia 19 de janeiro de 2004 (Veja na seção *Acontece*, p.93).

6. Parceria Irib, Banco Nossa Caixa e Cibrasec: desenvolvimento de oportunidades

Os representantes do Irib, do Banco Nossa Caixa e da Cibrasec reuniram-se em São Paulo, no dia 16 de dezembro de 2003, com os seguintes objetivos: definir o processo, a escritura e a cláusula de emissão em formato escritural eletrônico e de cópia; definir o leiaute do termo de compromisso e responsabilidade para utilização dos selos de conformidade da Anoreg-BR e Irib, do processo de emissão, de custódia, de registro e de liquidação das operações de cessão/securitização; desenvolver e implantar curso de treinamento à distância com o objetivo de disseminar o conhecimento da CCI; iniciar parceria para o mapeamento do déficit habitacional no estado de São Paulo e para o desenvolvimento de soluções para a regularização fundiária e o financiamento do registro; retomar entendimentos sobre a criação da rede de serviços notariais e registrais na Internet, para emissão e entrega de certidões e outros do-

cumentos, utilizando os portais da Caixa Econômica Federal e do Banco Nossa Caixa, com a possibilidade de utilização de documentos e certificações digitais (Veja na seção *Acontece*, p.85).

7. GT Abecip/FGTS/Irib discutem FGTS e contratos imobiliários

O Irib participou de reunião na sede da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, em São Paulo, no dia 19 de dezembro de 2003, para discutir, entre outros temas, a facilitação de acesso a informações do FGTS; o estabelecimento de protocolos de comunicação entre a CEF e os cartórios; transações eletrônicas; integração dos cartórios em redes na Internet e formalização de contratos em forma eletrônica (Veja na seção *Acontece*, p.88).

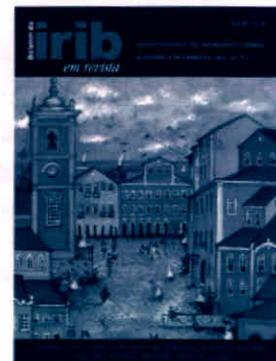
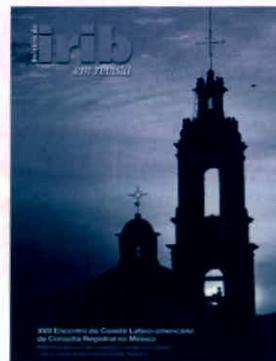
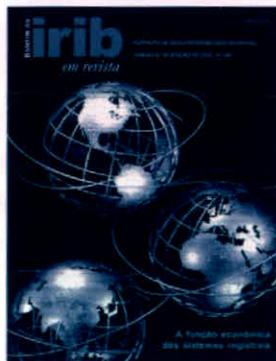
Esse grupo de trabalho já teve sua segunda reunião em 5 de fevereiro último para dar continuidade às discussões e aprofundar o relacionamento entre as instituições (Veja na seção *Acontece*, p.90).

7 Publicações Irib: 5.145 páginas editoriais

O Irib continua sendo o maior editor de publicações na área do Direito registral imobiliário brasileiro. Em 2003, esse esforço rendeu 5.143 páginas editoriais, mais do que o dobro do volume alcançado em 2002 (2.243), marca dificilmente superável.

Boletim Irib em revista, BIR: 916 páginas documentaram todas as atividades do Irib e levaram doutrina e jurisprudência aos associados

O *Boletim do Irib em revista*, aprimorado a cada edição bimensal, man-



tém sua preocupação editorial com a qualidade gráfica e de conteúdo. Em 2003, mais de 900 páginas impressas

garantiram a mesma abrangência e volume de informações alcançados com as edições mensais do ano anterior.

Boletim eletrônico, BE: 368 edições, 2.254 páginas e mais de 1,2 milhão de acessos

No fim do ano de 2003, o *Boletim Eletrônico Irib/Anoreg-SP* atingiu a impressionante marca de mais de 4 mil assinantes. Durante o ano foram editados 368 boletins, com um total de 2.254 páginas e mais de 1,2 milhão de acessos.

Provavelmente, a maior publicação de Direito notarial e registral jamais editada, o BE permite ao Irib divulgar informações atualizadas diariamente para o tranquilo exercício profissional do registrador. O BE e o extenso banco de dados contendo leis, artigos, notícias e jurisprudência podem ser consultados no site do Irib, que também é atualizado diariamente.

Coleção Irib em Debate: 4 livros e 1.263 páginas em 2003

Só em 2003 foram produzidos e distribuídos gratuitamente a todos os as-

sociados mais quatro livros da Coleção Irib em Debate, em co-edição do Instituto com Sergio Antonio Fabris Editor.

Já em janeiro saiu o livro contendo os estudos de Direito registral imobiliário do XXVIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil realizado em Foz do Iguaçu, em 2001, com 565 páginas.

Em março foi distribuído *O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis*, edição preliminar para estudos, de Ulysses da Silva, com 91 páginas.

Em abril, o Irib enviou aos seus associados o livro com estudos de Direito registral imobiliário do XXI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em São Luís, em 1994, com 336 páginas.

Os associados do Irib receberam novo livro em julho, *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis – A lei 10.267/2001 – Decreto 4.449/2002 – Atos Normativos do Incra*, de Andrea Flávia Tenório Carneiro, com 271 páginas.

Revista de Direito Imobiliário: 712 páginas em duas edições

Em abril de 2003, o Irib enviou aos seus associados a 53ª edição da *Revista de Direito Imobiliário*, editora Revista dos Tribunais, com 363 páginas. Os temas dessa revista abordam o Direito registral imobiliário estrito, passando pela responsabilidade civil e penal dos oficiais. Uma abordagem histórica dos antecedentes das atividades registrares e notariais responde às críticas daqueles que desconhecem essa categoria profissional.

Em outubro, a RDI 54, com 349 páginas, levou aos associados alguns textos apresentados em eventos, como o XVII Encontro do Comitê Latino-Americano de Consulta Registral, realizado em Morélia, México; o IV Congresso Brasileiro de Notários e Registradores, de Fortaleza, CE; e o V Congresso de Direito Processual Civil da OAB, de Franca, SP.

8 Portal do IRIB

Site do registrador brasileiro recebe 1,2 milhão de visitas em 2003

Em 2003, o Irib desenvolveu o sistema de controle de acessos ao seu site, para que apenas sócios e assinantes possam usufruir de informações e bancos de dados que consomem tempo, recursos profissionais e financeiros do Instituto para serem implementados e mantidos.

Novos serviços passaram a ser oferecidos no portal do Irib.

1. Em *Consultas*, o interessado pode pesquisar um banco de dados com todas as perguntas que já foram formuladas e suas respectivas respostas, encontrando, imediatamente, a solução

mais eficiente e segura para sua dúvida. Caso a questão ainda não tenha sido respondida, a pergunta pode ser feita na mesma seção do site e será respondida em até 15 dias úteis.

O serviço de perguntas e respostas do Irib vem sendo prestado desde 1976. Atualmente, o sistema conta com uma equipe de advogados consultores e com o apoio desse banco de dados de grande utilidade prática para as atividades registrares.

2. *Jurisprudência registral, notarial e imobiliária*. Um banco de dados com 5.963 acórdãos e um eficaz sistema de pesquisas dão tranquilidade ao registrador para o exercício seguro de suas atividades.

3. A seção *Sala de imprensa* foi criada para facilitar o acesso dos meios de comunicação às informações do Irib. A assessora de imprensa Patrícia Simão mantém a seção sempre atualizada com releases sobre as atividades e os eventos promovidos pelo Irib, fotografias e artigos relativos ao registro imobiliário.

4. Outras seções foram criadas em 2003.

Homens além de seu tempo, disponível na biblioteca virtual do Irib. O objetivo dessa seção é a recuperação de reflexões importantes para a compreensão do movimento de renovação do Direito registral brasileiro. Estamos convictos de que esses pequenos textos serão de grande utilidade para os es-

tudiosos do Direito registral, uma vez que somente com os olhos postos na tradição será possível atravessar este momento de dificuldades e incompreensões.

O novo Código Civil e o registro de imóveis, disponível na biblioteca virtual do Irib. A seção traz todos os textos sobre o tema apresentados nos eventos promovidos pelo Irib ou divulgados em suas publicações.

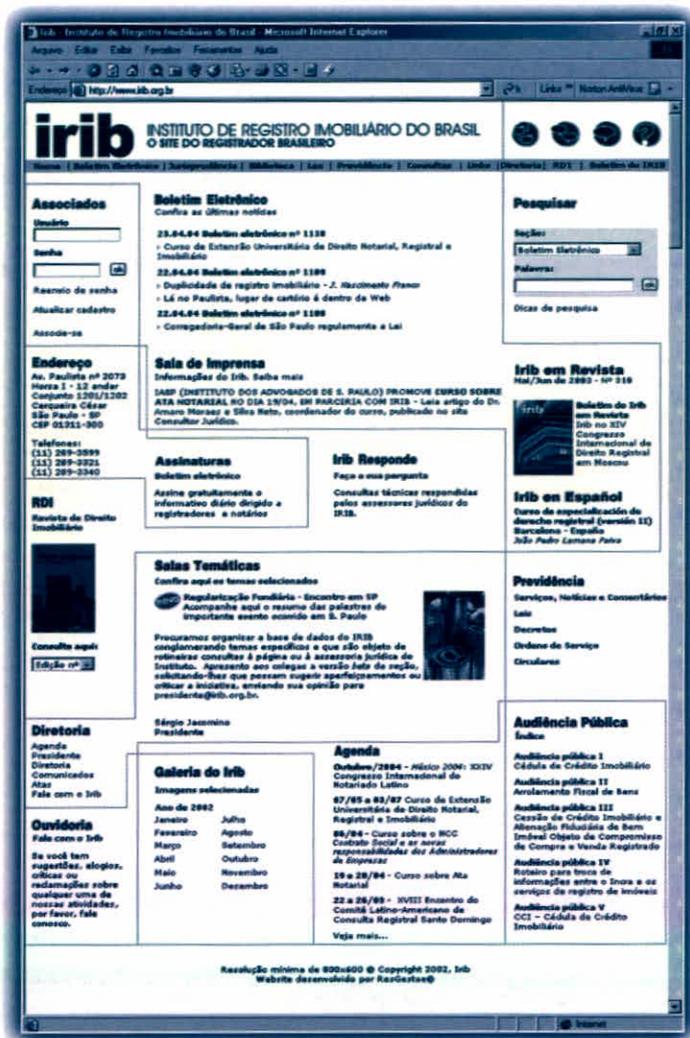
Encontro ibero-americano de Direito registral, disponível na biblioteca virtual do Irib. Podem ser consultados os trabalhos apresentados nos encontros de La Antigua, Guatemala, em 2003, e de Cartagena, Colômbia, em 2004.

Audiência pública, disponível na biblioteca virtual do Irib. Toda a produção das seis audiências públicas realizadas pelo Irib pode ser consultada. Temas: cédula de crédito imobiliário (encerrada); arrolamento fiscal de bens; cessão de crédito imobiliário e alienação fiduciária de bem imóvel, objeto de compromisso de compra e venda registrado; roteiro para troca de informações entre o Incra e os serviços de registro de imóveis; cédula de crédito imobiliário; áreas contaminadas – averbação no registro de imóveis.

Ouidoria, disponível na página principal e em *Consultas*. Essa seção

foi criada para estabelecer um canal de comunicação permanente entre o Irib, seus associados e demais estudiosos do Direito registral imobiliário.

Mensagens com sugestões, elogios, críticas ou reclamações sobre as atividades do Instituto podem ser encaminhadas pela ouvidoria.



9 Estudos: IRIB realiza e participa de seminários indispensáveis ao conhecimento do Direito registral imobiliário no Brasil

O novo Código Civil e o registro de imóveis

Seminário realizado em São Paulo, SP, de 20 a 22 de fevereiro de 2003, pela parceria Irib e Ministério Público. Um

grande sucesso de público, as vagas para o evento esgotaram-se quase na abertura das inscrições. Vindos de todo o Brasil, 210 participantes lotaram o auditório do hotel Della Volpe, entre notá-

rios e registradores, advogados, juizes e demais operadores do Direito, para estudar o impacto do novo Código Civil, lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, sobre o registro de imóveis (BIR 310/3).



Irib realiza seminário O novo Código Civil e o registro de imóveis, em Porto Alegre

O crédito imobiliário em face do novo Código Civil

Seminário promovido pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, de 2 a 4 de abril de 2003, em São Paulo, SP. A convite do superintendente Carlos Eduardo Duarte Fleury, o Irib participou desse debate com a palestra *Compra e venda de imóvel no novo Código Civil*, de Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, vice-presidente do Irib-RJ. Na abertura do evento, também proferi a palestra *Registro de imóveis, segurança jurídica e financiamento imobiliário* (BIR 309/47).

Audiência pública na Câmara federal

No dia 8 de abril de 2003, participamos de importante evento na Câmara federal, para responder às dúvidas dos senhores deputados, especialmente sobre o cumprimento da lei 10.267/2001, do decreto 4.449/2002 e das normas baixadas pelo Inbra. Essa AP foi proposta pelo deputado Nelson Markezelli (SP) à Comissão de agricultura e política rural da Câmara fe-

deral. Nossa manifestação está no Boletim do Irib em revista (BIR 309/83).

Novo Código Civil e o registro de imóveis

O segundo seminário sobre o tema ocorreu em Porto Alegre, RS, nos dias 15 e 16 de maio. Repetiu-se o grande sucesso da realização em São Paulo. Os organizadores – Irib e Ministério Público de São Paulo e de Porto Alegre – contaram com a valiosa colaboração do Colégio Notarial do Rio Grande do Sul e da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (BIR 310/3).

Direito registral imobiliário

Evento promovido pela Associação dos Advogados de São Paulo, em 5 de junho de 2003. A convite da entidade, debatemos o tema do imóvel rural: loteamento e desmembramento; destinação; lei 10.267/2001; usucapião e novo Código Civil.

Curso sobre Direito imobiliário e registral

Proferimos a palestra Imóvel rural, no dia 17 de junho de 2003, no curso promovido pela Associação dos Advogados de São Paulo.



Audiência pública na Câmara federal

Seminário de Regularização fundiária – aspectos registrares, urbanísticos e ambientais

O Irib e o Ministério Público de São Paulo obtiveram grande 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 Mak-soud Plaza, em São Paulo. O evento contou, ainda, com o apoio da Caixa Econômica Federal e do Banco Nossa-Caixa, importantes e honrosas parcerias para o Irib (BIR 311/3).

Seminário do Instituto Pólis de estudos, formação e assessoria em políticas sociais

A convite do importante instituto, proferimos a palestra *Uso do solo rural nos municípios brasileiros*, no dia 15 de julho de 2003 (BE 740, 11/7/2003).

Assembléia geral extraordinária e reunião do conselho deliberativo

Realizada pelo Irib no Hotel Della Volpe, em São Paulo, SP, no dia 8 de agosto de 2003, essa assembléia teve a seguinte pauta: discussão e votação do balanço anual; discussão e votação do relatório da diretoria; reforma administrativa; planejamento editorial (BE 761, 31/7/2003).

2ª Conferência municipal da cidade de São Paulo

Como presidente do Irib, participamos da comissão preparatória para o evento, reunida em 16 de agosto de 2003 no Memorial da América Latina-Parlatino, a convite do então secretário municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo, Paulo Teixeira.

A 2ª Conferência municipal da cida-



Seminário de Regularização fundiária em São Paulo

de de São Paulo teve entre suas finalidades propor princípios e diretrizes para a política municipal de habitação, mobilidade urbana, saneamento ambiental e programas urbanos. (BEs 771, de 11/8/03; 780, de 15/8/03; 791, de 25/8/03).

Jantar de confraternização em homenagem aos novos registradores

O Irib promoveu uma bela homenagem aos aprovados no segundo concurso de provas e títulos para outorga das delegações de notas e de registro do estado de São Paulo, no Hotel Pergamon, em São Paulo, em 19 de se-



tembro de 2003. Mais de cem registradores e convidados receberam, festivamente, com jazz e bossa-nova, os colegas que estão renovando os quadros do registro imobiliário paulista e do próprio Irib (BIR 312/68).

Projeto Cadastro de terras e regularização fundiária no Brasil

A convite do secretário da Reforma Agrária Eugênio Conolly Peixoto, participamos da reunião do grupo de trabalho encarregado de revisar e coordenar o projeto Cadastro de terras e regularização fundiária no Brasil, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, em Brasília, de 24 a 26 de setembro de 2003. O GT, constituído pela portaria conjunta MDA-SRA/Incrá nº 1, foi convocado para tratar da consolidação do Programa cadastro de terras e regularização fundiária no Brasil (BIR 312/63).

Seminário de informática jurídica na Alemanha

O 12 Deutscher EDV-Gerichtstag, Seminário de Informática Jurídica, foi realizado na Universidade de Saarbrücken, nos dias 25 e 26 de setembro de 2003. Veja no *Boletim do Irib em*

Revista, BIR 313/63, o relatório do juiz Kioitsi Chicuta sobre a participação do Irib no importante evento e a íntegra do trabalho que apresentou em nome do Instituto, a primeira delegação sul-americana a participar do maior encontro de informática jurídica da Alemanha. Também representaram o Irib, o professor Jürgen Philips (UFSC), especialista brasileiro em cadastro, e a advogada Ana Paula Lobo.

Workshop Função econômica do registro

O Irib aproveitou o III Fórum Internacional de Microcréditos, em Brasília, para realizar, paralelamente e no mesmo hotel Blue Tree Park, o *workshop* Função econômica do registro, no dia 6 de outubro de 2003, com a presença de Fernando Méndez Gonzalez, decano presidente do Colégio de Registradores da Espanha, que fez uma exposição sobre o funcionamento do sistema registral espanhol bem como sobre a importância da segurança jurídica para o desenvolvimento econômico. O debate estendeu-se sobre o papel do registro imobiliário brasileiro para a regularização de títulos e proprieda-

des, como forma de inserção do cidadão na economia formal (BIR 312/3).

3º Evento aberto da MDDI, mesa de debates de Direito imobiliário

Evento promovido em São Paulo, SP, sobre a regularização fundiária. Participamos, juntamente com nosso colega Ademar Fioranelli (7º oficial de RI/SP), de grupo de trabalho presidido pelo juiz Venício Antonio de Paula Salles, titular da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, no dia 17 de outubro de 2003. A MDDI é uma associação civil que congrega advogados especialistas em direito imobiliário (BE 824, 10/9/2003).

Encontro de juízes, promotores e tabeliães do Cerrado piauiense

Convidados pelo secretário de Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Helio Roberto Novoa da Costa, participamos desse evento, realizado na cidade de Cristino Castro, Piauí, nos dias 30 e 31 de outubro passado, cujo tema foi O combate à grilagem do Cerrado piauiense. Nossa palestra abordou a grilagem de terras

sob a ótica dos cartórios de registros de imóveis (BIR 312/30).

Regularização do uso e ocupação dos terrenos de marinha

Representando o Irib, Helvécio Duia Castello, vice-presidente para o Espírito Santo, participou desse seminário a convite do deputado Renato Casagrande, presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Regularização do Uso e Ocupação dos Terrenos de Marinha, realizado no auditório Interlegis, Senado federal, Brasília, no dia 13 de novembro de 2003.

1º Seminário estadual de política fundiária

Evento realizado de 24 a 26 de novembro de 2003, em São Paulo, SP, pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do estado de São Paulo por meio da Fundação Instituto de Terras, Itesp, entidade responsável pelo planejamento e execução das políticas agrária e fundiária paulistas. Proferimos palestra sobre o tema Nova lei de georreferenciamento de imóveis rurais – metodologia e registro imobiliário (BE 925, 20/11/2003).

A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil

Nos dias 27 e 28 de novembro de 2003, em São Paulo, SP, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, o Ministério Público de São Paulo, o Lincoln Institute of Land Policy, o Instituto Pólis – Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais e a Escola Paulista de Magistratura realizaram o seminário *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. O objetivo do evento foi a interação de juízes, promotores,



Fernando Méndez Gonzalez e Sérgio Jacomino no workshop em Brasília

urbanistas, advogados, especialistas em Direito registral imobiliário/urbanístico e registradores públicos, como agentes fundamentais para o processo (Veja a seção *Especial* com reportagem e palestras, p.20).

Seminário interestadual de georreferenciamento aplicado ao Sistema público de registros de terras, dias 4 e 5 de dezembro de 2003, em Vitória, ES

Helvécio Duia Castello, vice-presidente do Irib para o Espírito Santo, proferiu palestra sobre o tema *Aplicação da lei 10.267 na visão cartorária*. Jürgen Philips, professor da UFSC e representante do Irib para os assuntos de georreferenciamento e cadastro, falou sobre *Georreferenciamento cadastral no sistema geodésico brasileiro*. O seminário apresentou à comunidade técnica, empresarial e de notários a lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, que dispõe sobre a criação do sistema público de registros de terras bem como os procedimentos técnicos necessários ao seu cumprimento (BE 944, 3/12/2003).

Entrega de títulos de concessão de uso para fins de moradia em São Paulo

O Irib participou de grandioso evento realizado em São Paulo, SP, no dia 8 de novembro de 2003, para a entrega de títulos de concessão de uso para fins de moradia a 3,8 mil famílias. Os títulos foram expedidos pela Prefeitura municipal de São Paulo nos termos da MP 2200, de 2001, concretizando o maior programa de regularização fundiária em curso no país. Os títulos deverão ser registrados nos cartórios da capital de São Paulo (BE 938, 1/12/2003).

Os números falam por si

Os resultados obtidos pelo Irib em 2003 foram surpreendentes até mesmo para nós. Na ânsia de estabelecer sempre novas metas e, depois, conseguir cumpri-las, na correria de um ano tumultuado por todos esses acontecimentos que documentamos em nossas publicações e que exigem pronta resposta e posicionamento dos registradores imobiliários, fica difícil tirar a cabeça da pressão causada pela imensa responsabilidade de gerir uma entidade como o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e focar as realizações que se vão acumulando sem darmos por isso.

O caminho percorrido em 2003 está sinalizado pelas pegadas de muitos e diferentes passos daqueles que colaboraram para tão gratificante quilometragem.

Nosso agradecimento especial aos colegas da diretoria que nos ajudaram a atender os crescentes compromissos que requerem a presença e a participação dos registradores imobiliários.

Também, e especialmente, queremos agradecer a parceria e a colaboração de outras entidades e instituições que dividiram conosco as mesmas preocupações relativas ao registro predial, para juntos debatermos a aplicação de novas leis – como o Código Civil, a Lei do Imóvel Rural e seu decreto regulamentador – e novos temas que tivemos que enfrentar, como a relação entre a segurança jurídica propiciada pelo registro e o crescimento econômico, o financiamento e o crédito imobiliário, e a questão da regularização fundiária que tem ocupado os governos federal, estaduais e municipais em diferentes instâncias. Entre esses grandes parceiros e colaboradores não podemos deixar de citar a Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, o Ministério Público de São Paulo, a Escola Paulista da Magistratura, a Associa-

ção Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, a Prefeitura de São Paulo, o Ministério das Cidades, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra, o Sindicato da Habitação, Secovi-SP, o Banco Nossa Caixa, o Sindicato da Habitação, Sinduscon-SP e a Companhia Brasileira de Securitização, Cibrasec.

Seria impossível, porém, mencionar aqui todos os profissionais que contribuíram com o Irib em 2003 e aos quais devemos toda nossa gratidão, juízes, promotores de justiça, advogados, engenheiros, professores, registradores e notários que atenderam os nossos convites, participaram dos nossos eventos e escreveram para as nossas publicações sem outro compromisso senão o amor ao estudo e ao debate do Direito registral imobiliário.

Na administração do Irib estivemos à frente de um time azeitado, uma equipe de trabalho que merece, igualmente, nosso melhor agradecimento pela indispensável ajuda na concretização dos projetos que se multiplicam a cada dia como se multiplicam as necessidades do registrador imobiliário brasileiro.

Com este pequeno relatório cumpriremos nosso dever de prestar contas das atividades do Irib, em 2003, a todos os seus associados, aos quais dedicamos um último e essencial agradecimento pela confiança depositada nesta diretoria. Em troca, podemos apenas continuar dedicando nossa energia para a busca incansável do reconhecimento do registrador predial e do lugar de destaque que o registro de imóveis merece ocupar na sociedade brasileira.

Sérgio Jacomino
Presidente

BIR entrevista presidente do Irib

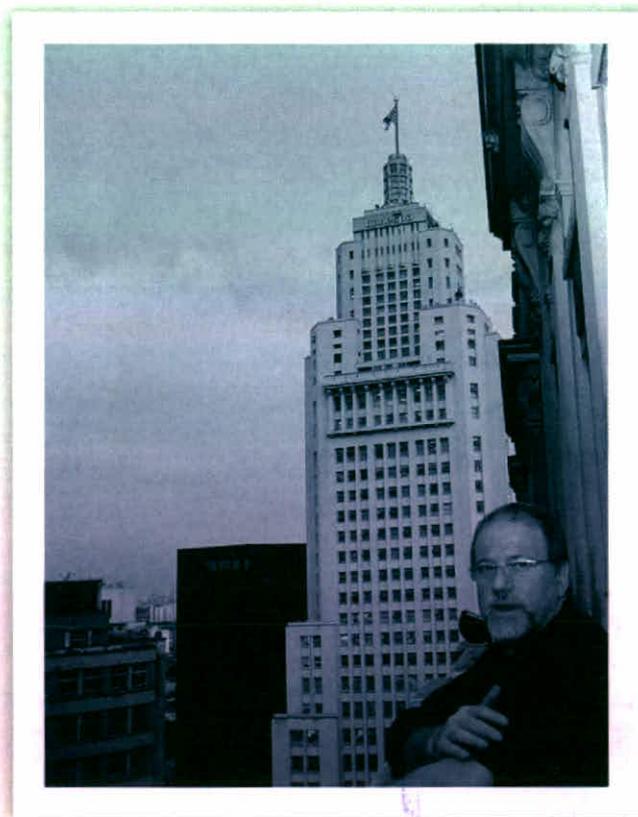
Nesta entrevista-balanço, o presidente do Irib Sérgio Jacomino responde sobre os novos rumos que o Irib vem tomando em face de mudanças sociais e econômicas enfrentadas pelo país e que desaguaram, inevitavelmente, no registro da propriedade imóvel.

P – O senhor tem declarado, em artigos e editoriais, que com a chegada dos registradores aprovados nos concursos públicos o registro imobiliário vive uma nova fase institucional de renovação dos seus quadros profissionais. O senhor afirmou que esse momento é de “transformações e avanços”, mas também “de resgate e consolidação de tradições do registro”.

R – A culminância de todo o processo de transformação tende a ser uma síntese. No nosso caso específico, temos o resultado de um verdadeiro diálogo entre gerações de registradores. Tenho usado e abusado de uma metáfora haurida de um conhecido episódio bíblico: vejo-me como aquele que “prepara o caminho do que vem”...

P – E afinal, quem vem?

R – Não se pense que me refiro exclusivamente aos novos atores jurídicos, registradores recém aprovados





Auto-retrato de Arnold Schoenberg

“ O abalo dos cânones harmônicos (Schoenberg) pode ser comparado à necessidade de renovação dos paradigmas do registro. ”

nos concorridos concursos públicos. O que vem é mais do que um registrador concreto. Na verdade, quero me referir a um certo estado de ânimo institucional, uma nova disposição para o exercício da atividade, já que estamos vivendo um ambiente favorecedor da superação dos limites que historicamente se antepuseram ao pleno desenvolvimento do registro. Falo especificamente da restauração de uma comunidade de estudiosos do Direito registral, reconstituída, em parte, pela necessidade de preparo técnico e profissional motivado pela universalização dos concursos públicos. Ao fim e ao cabo, isso nos dá o perfil de um novo profissional.

Mudou a sociedade, mudou o registro

P – O Irib também parece atravessar, ele mesmo, um momento de transformações. Quem acompanha suas publicações percebe que nos últimos anos o Instituto mudou o perfil que tinha, até então, de simples difusor de doutrina e jurisprudência, para agregar a essa função a de agente transformador e difusor de inovações. O Irib se antecipou a muitas discussões que hoje estão na pauta do dia, como a relação entre cadastro e registro, o georreferenciamento, a regularização urbana e fundiária, urbanismo, análise econômica do direito registral, além de informática e interconexão entre os cartórios. O que levou a entidade a assumir essa feição vanguardista?

R – Recentemente, atendendo a honroso convite do professor Edésio Fernandes, para integrar o corpo docente do curso de Direito urbanístico na PUC de Minas Gerais e ministrar a disciplina registro de imóveis, referi, em nossos diálogos meridianos, a obra de Schoenberg,

procurando traçar paralelos entre a tradição musical e a história da propriedade privada. Os pontos de contato que podem ser gizados entre o abalo dos cânones harmônicos (Schoenberg) e a necessidade de derriçagem dos paradigmas tão solidamente arraigados em nossa cultura jurídica privatista é matéria que pode render excelentes debates e discussões. Em ambos os casos, uma visão resistente se aferra a argumentos pretensamente naturais para justificar como que uma perenidade tanto da harmonia chamada “clássica” quanto da propriedade privada. Dizia ao notável urbanista que esta soa, cada vez mais, como uma música claramente dissonante! Claro, o registro de imóveis refere a história da propriedade privada. É um indicador das mudanças e vicissitudes que experimenta no seu desenvolvimento. E é no seio do registro, esse *locus* privilegiado de observação desses fenômenos econômicos e sociais, que se pode divisar muito bem o jogo da tradição e da mudança. Schoenberg ficou conhecido como uma figura que encarnou a ruptura da tradição musical do Ocidente e, no entanto, ele próprio se enxergava como um radical tradicional, no sentido de que via o seu próprio trabalho não como ruptura, mas como desenvolvimento orgânico e natural de tudo quanto antecederamente se produziu e que nos extertores decimonômicos a tradição entregou como resultado mais bem acabado de um ciclo. O fato de dedicar o clássico Tratado de harmonia a Gustav Mahler é muito significativo!

P – Mas retomando o rumo da prosa...

R – Retomando o sentido de nossa conversa, as mudanças que o Irib experimentou podem ser graficamente identificadas no contexto das mudanças que o próprio registro experimentou. E ele, como eco de mais amplas mudanças sociais e econômicas do país, ecoou as

modulações a que se sujeitou a propriedade privada. Mudou a sociedade, mudou o registro.

O registro está vocacionado a interagir numa sociedade interconectada

P – Outra inovação da sua gestão foi abrir o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, trazendo para a mesa de debates do registro predial interlocutores externos à instituição registral, como agentes das áreas econômica, financeira e imobiliária. Qual a razão disso?

R – O registro está a serviço dos direitos materiais. Não nos esqueçamos, é direito formal, instrumental. Deve dar calço às necessidades jurídicas que têm claros balizamentos econômicos e sociais. O Direito deve sensibilizar-se pelas clivagens sociais e econômicas, às quais de alguma forma deve render homenagem. Ora, romper com o isolamento a que esteve sujeito o Direito registral imobiliário pátrio, preso às cadeias de uma hiper-especialização que criou seus próprios sistemas e códigos, era mesmo uma necessidade imperiosa.

P – Os novos interlocutores do Irib – Abecip, CEF, banco Nossa Caixa, Cibrasec, Sinduscon e até o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID – são unânimes em apontar a falta de uma regulação nacional, de informatização padronizada e de informações centralizadas sobre o registro no Brasil. Como o Irib pode ajudar na superação dessas barreiras para que o registro de imóveis encontre, efetivamente, o seu lugar de destaque na economia nacional?

R – Tenho defendido enfaticamente a necessidade de se repensar esse modelo de normação local, digamos

tópica, dos registros prediais brasileiros – fenômeno que curiosamente se radicalizou com o advento da lei 8.935/9.

P – Mas a lei 8.935/94 não significou um avanço?

R – Consideramos que sim, houve um avanço. Mas especificamente em relação ao tema da pergunta, com o advento da lei houve uma atribuição oblíqua, ao “juízo competente”, do poder legal para baixar “normas técnicas” (art. 30, XV). Essa disposição inovadora de nossa tradição registral me parece inadequada, sistematicamente falando. Acima de tudo, por parecer afrontar expressa disposição constitucional na reserva legal para legislar sobre registros públicos. Ora, se a Constituição federal consigna que compete privativamente à União legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV), segue-se que regulamentos gerais sobre essa matéria não deveriam ser baixados pelos estados membros. O risco que corremos é ter tantos “regulamentos” ou “normas técnicas” versando sobre registros públicos quantos forem os juízos competentes, o que é intolerável nos tempos que correm.

P – Mas antes da lei 8.935/94 havia a edição de normas de serviços pelas corregedorias-gerais dos estados...

R – Bem, se antes nós tínhamos uma discreta “estadualização” dos registros públicos, com uma serena decantação de decisões de corregedorias estaduais que depois de iterativa prolação num dado sentido vinham adquirindo uma feição normativa, agora temos um novo e verdadeiro marco legal, inovando claramente o sistema vigente. Esse o ponto. Antes, o registro trazia a marca tradicional de seus modelos organizativos, cujos padrões foram feridos no século XIX. Seguiu-se uma jurisprudência administrativo-registral respeitável cuja ob-

“ O registro está a serviço dos direitos materiais. Deve dar calço às necessidades jurídicas que têm claros balizamentos econômicos e sociais. ”

servância decorria da autoridade dos colégios julgadores – no caso de São Paulo nada mais nada menos que o próprio Conselho Superior da Magistratura. Hoje temos um verdadeiro marco definidor de atribuições não só fiscalizatórias, cumprindo o preceito constitucional, mas também normativas. E essa parece não ser a melhor solução, uma vez que nem a LRP, nem a lei 8.935/94, vistas de uma perspectiva sistemática, se afeiçoam a esse modelo.

P – O senhor tem dito que a Lei de Registros Públicos precisa ser revista.

R – A lei 6.015/73 envelheceu. Já não dá conta das profundas mudanças verificadas nos últimos decênios, principalmente a tendência evidente de globalização. Aliás, esse fenômeno é muito complexo e não deve ser entendido unicamente como expansão dos mercados para além das fronteiras nacionais. O que eu gostaria de enfatizar é a idéia de interconectividade que hoje chega a ser um imperativo de ordem cultural.

P – Como assim?

R – O registro está vocacionado a interagir numa sociedade interconectada, ligada em redes, as pessoas e empresas vivendo e realizando seus negócios em ambiente de *networking*. As decisões econômicas se fundamentam em informação precisa e segura. Serão mais intensas as transações econômicas quanto mais eficientes forem os sistemas de informação jurídica. O que o registro pode vir a ser, o que na verdade é o seu mais importante desafio nesse ambiente integrado, é constituir-se num agente de publicidade que possa gerar certeza e segurança no sistema, agregando um valor importante para o fluxo das transações. Ora, a velocidade das transações econômicas, a intensa circulação de bens imóveis, os sistemas de garantia do financiamento imobili-

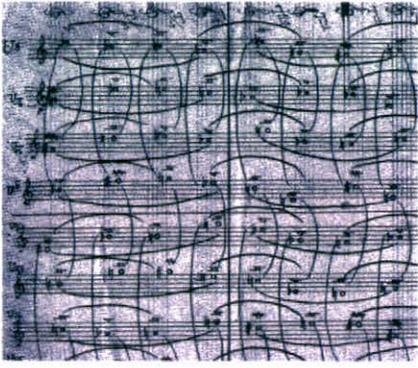
ário, etc., podem ser favorecidos pela padronização de procedimentos, pela standardização de contratos e pela homogeneização dos registros. O texto de autoria está atingido de morte na contratação imobiliária em massa, porque não pode ser reduzido a tijolos que estruturam a informação nesse ambiente intercambiante! Temos inúmeros exemplos no mercado imobiliário e o próprio Irib abriu audiências públicas para a pré-formação de títulos, no caso, cédulas de crédito imobiliário, que serviram ao mercado para alavancar, com mais previsibilidade, transações que se realizaram em todo o território nacional com a securitização de recebíveis. Isso seria impensável se não houvesse a iniciativa do Irib de promover uma espécie de auto-regulação da atividade. Pense-se na hipótese de regulação não-uniforme a cargo de cada “juízo competente”. Seria simplesmente impossível a realização de tais negócios de fortalecimento do mercado secundário.

“Fica a sensação de ter podido contribuir um pouquinho com a pavimentação da larga estrada do registro”

P – A auto-regulação que o Irib propõe pela consulta aos registradores em audiências públicas temáticas terá força suficiente para ser aplicada em todo o território nacional?

R – O tema está posto e a discussão aberta. No exemplo anterior, a história não se encerraria simplesmente pela inviabilidade da realização dos negócios pela falta de registro num caso e deferimento noutra. O mercado simplesmente criaria outros mecanismos homólogos ao registro para que esses mesmos objetivos publicitários pudessem ser alcançados sem as barreiras desbalanceadas que a regulação tópica gera. O que eu

“ O mercado simplesmente criaria outros mecanismos homólogos ao registro para que esses mesmos objetivos publicitários pudessem ser alcançados. ”



Detalhe da partitura da Suite opus 29 de Arnold Schoenberg

“ Eu quis, com esse mote, sinalizar um esforço consciente de introduzir algumas outras tantas notas na polifonia do registro. ”

quero dizer claramente é que o sistema registral não se manterá padecendo de uma infra-estrutura regulatória assimétrica. As transações econômicas que envolvem a compra e venda e oneração de bens imóveis têm hoje uma feição distinta da que ostentavam tempos atrás. É natural, portanto, que o sistema possa se reprogramar e que se possa reconformar o arcabouço formal segundo novos paradigmas. E isso vem ocorrendo simplesmente porque viceja uma cultura jurídico-registral que se torna respeitável. Nesse ambiente, as decisões são tomadas sem grandes dissensões e vai se formando um caldo de cultura de difícil contenção. Nesse sentido, temos uma certa eficácia regulatória auto-sustentada que não despreza outras fontes decisórias exógenas à atividade, mas interagindo com elas, promove sua absorção e o processo recombinação se reproduz.

P – O Irib jamais realizou, apoiou e participou de tantos cursos e eventos dedicados às mais diferentes questões ligadas ao Direito registral imobiliário. E nunca se viu o Instituto dialogar e firmar convênios com tantas entidades públicas e privadas, com os órgãos governamentais em todas as instâncias, com o poder Judiciário, com o Ministério Público, com universidades nacionais e internacionais e com as principais instituições financeiras do país. Para o registrador imobiliário, qual o saldo desse imenso esforço do Irib?

R – O Irib tem dedicado um tempo maior para agregar novos interlocutores e para ampliar os estreitos círculos de discussão e interação. Daí os convênios, as parcerias, o diálogo multidisciplinar, o apoio decisivo às publicações, o apoio à disseminação de redes eletrônicas, etc. O alvo principal disso tudo é justamente o registra-

dor imobiliário; é para ele que o Instituto está multiplicando as oportunidades de aprimoramento técnico-profissional, de atualização constante, de enfrentamento das complexas questões do registro hoje e de inserção num tempo de contínuas transformações. Não podemos esquecer que a missão primordial do Irib, desde sua fundação trinta anos atrás, é o estudo do Direito registral imobiliário e o aprimoramento contínuo do registrador, missão essa que permanece tão atual quanto essencial para o atendimento de uma sociedade cada vez mais exigente.

P – Na sua opinião, qual a principal marca da gestão *Outras palavras*?

R – *Outras palavras* é o nome de uma canção do Caetano Veloso de que gosto muito e quis, com esse mote, sinalizar um esforço consciente de introduzir algumas outras tantas notas na polifonia do registro, para abusar da metáfora musical do início da entrevista. Para alguns, o resultado terá soado um tanto quanto dissonante. Para esses, o registro já não será o mesmo e uma vaga nostálgica impregna o discurso daqueles que resistem a essas mudanças; para outros, a proposta terá representado uma necessária complexificação do discurso institucional, com a introdução de novas variáveis, proporcionando meios de recombinação e a criação de um renovado discurso do registro pátrio. Não saberia julgar inteiramente o acerto ou desacerto dessa deliberada decisão de instaurar um ambiente para o transcurso de outras palavras. Fica, neste final de gestão, a sensação de ter podido contribuir um pouquinho com a pavimentação da larga estrada do registro, preparando o caminho do que vem. Que venha, enfim, e que possa protagonizar e concretizar as mudanças que a sociedade reclama!



Juízes, promotores públicos e registradores debatem a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil

Considerado pelos participantes como “um marco no processo de discussão e construção do Direito urbanístico no Brasil”, o seminário A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil apresentou como proposta um grande desafio: a construção coletiva de uma doutrina e de uma jurisprudência voltadas para o Direito urbanístico.



Edésio Fernandes e Erminia Maricato

Nos dias 27 e 28 de novembro de 2003, no hotel Ca'd'Oro em São Paulo, capital, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, o Ministério Público de São Paulo, o Lincoln Institute of Land Policy, o Instituto Pólis – Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais e a Escola Paulista de Magistratura realizaram o seminário A Nova Ordem Jurídico-urbanística no Brasil.

No contexto do programa nacional de apoio à regularização fundiária sustentável, o objetivo do seminário – alcançado com o inegável êxito de um auditório lotado por

250 pessoas – foi a interlocução de juízes, promotores, urbanistas, advogados, especialistas em Direito registral imobiliário/urbanístico e registradores públicos, como agentes fundamentais ao processo, de maneira a difundir uma nova cultura jurídica baseada no princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

O evento contou com a participação de especialistas de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Bahia, Goiânia, Amazonas, Piauí, Pernambuco, Alagoas e Maranhão.



Solenidade de abertura

Foram convidados para compor a mesa de trabalhos os doutores: Ermínia Maricato, secretária executiva da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades; Sônia Rabelo, representante do Lincoln Institute of Land Policy; Sérgio Jacomino, presidente do Irib; Nelson Saule Júnior, diretor do Instituto Pólis – Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais; Francisco Eduardo Loureiro, juiz de Direito e secretário de cursos de pós-graduação da Escola Paulista da Magistratura; 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.

“ Passamos 500 anos de costas para o Brasil ”

Ermínia Maricato



Gostaria de saudar a todos e falar da nossa satisfação em participar deste evento com todos estes parceiros.

Vocês vão ouvir o doutor Edésio Fernandes falar daquilo que o Ministério das Cidades tem feito no sentido da institucionalização da política urbana, o que significa um grande esforço de nossa parte.

O Ministério das Cidades não existia há 11 meses, por

isso, a nossa existência ainda está comprometida pela falta de equipamentos e salas. Mas é com muita satisfação que já podemos apresentar uma agenda realizada este ano. Herdamos a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, ou seja, estamos constituindo um organismo com alguma independência. Elaboramos um decreto, um regimento, elaboramos um plano plurianual, de 2004 a 2007. Organizamos a Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília no mês de outubro passado, um sucesso muito acima das nossas expectativas, que alcançou 3.400 municípios, que discutiram o texto-base e elegeram seus delegados, e cerca de três mil participantes, dentre agentes do desenvolvimento urbano, setores públicos e privados, organizações sociais, profissionais, etc.

Na Conferência Nacional das Cidades, elegemos o Conselho Nacional das Cidades, que aguarda a homologação pelo Presidente da República, para integrar o Ministério das Cidades. Queremos elaborar uma política duradoura e a forma de garanti-la é obter um concerto entre todos os agentes dessa política. Esperamos fazer prevalecer o interesse nacional, principalmente o interesse público. Lutamos muito pela modernidade na sociedade brasileira e pela prevalência do interesse público sobre os interesses privados.

Na área de habitação, superamos os investimentos anteriores. Em todo o caso, não gosto de falar em números e obras, pois estamos entre pessoas que sabem o que significa a integração de esforços dos vários entes federativos, das várias instâncias de governo, do Judiciário e do Legislativo, da sociedade brasileira na formulação de uma política urbana.

O que falta no Brasil é um caminho que congregue os esforços de todos os setores em torno de algumas diretrizes básicas. Não é necessário que todos tenham o mesmo ponto de vista, é preciso que haja um acordo sobre alguns pontos que contarão com o nosso melhor esforço, tanto os municípios, os governos estaduais, federal, o Judiciário, o Legislativo, como os empresários e a sociedade de um modo geral, pois a questão urbana foi muito ignorada pela sociedade e instituições brasileiras.

Podemos dizer que passamos 500 anos de costas para o Brasil. Depois de muito tempo, a partir da Constituição de 1988, do Estatuto da Cidade e, agora, da criação do Ministério das Cidades, a questão urbana está finalmente emergindo. Jamais conseguiríamos fazer qualquer coisa sozinhos; o mais importante é a idéia de integração de esforços e de traçarmos um rumo para o desenvolvimento urbano no Brasil.

Muito obrigada!

“ Oportunidade de discutir e aprofundar questões que a nova ordem urbanística suscita ”

Sérgio Jacomino



Muito obrigado à doutora Ermínia Maricato e a todos que vieram de vários estados do Brasil prestigiar o seminário *A Nova Ordem Jurídico-urbanística no Brasil*. Esta platéia altamente qualificada é um marco importante para o envolvimento institucional de cada um dos nossos segmentos profissionais na questão urbana do país.

Este evento proporciona uma oportunidade rara de discutir e aprofundar questões medulares na interação entre as várias instituições que atuam concretamente para a construção de uma doutrina e jurisprudência voltadas para os desafios que a nova ordem urbanística suscita.

Gostaria de agradecer e estimar que este seminário colha os seus melhores frutos.

Muito obrigado!

“ A magistratura e a escola estão atentas à questão urbanística ”

Francisco Eduardo Loureiro



Em nome da Escola Paulista da Magistratura e, em especial, do diretor e desembargador Carlos Augusto de Souza, quero dizer que a magistratura e a escola estão atentas à questão urbanística, especialmente na atividade precípua dela, a formação e a reciclagem do curso de conhecimento de juízes.

Temos a honra e estamos muito satisfeitos em ajudar na organização do evento. Por isso, saúdo a todos e especialmente a alguns colegas magistrados que me dão a satisfação de vê-los aqui empenhados e dedicados nessa tarefa de conhecer o Direito urbanístico, ainda tão desconhecido, como bem disse a doutora Ermínia Maricato. Estamos dando os primeiros passos nessa matéria.

Obrigado!

“ A construção coletiva que vem sendo feita no Brasil ainda precisa se potencializar ”

Nelson Saule Júnior



Em nome do Instituto Pólis, uma organização não-governamental que tem trabalhado visando à implementação de uma política nacional urbana no que diz respeito ao direito à cidade e à reforma urbana do Brasil, entendemos que este seminário é fundamental.

Toda a construção coletiva que vem sendo feita no Brasil por diversos atores sociais e operadores do Direito que atuam na área da Justiça, ainda precisa se potencializar. Daí a importância deste evento que reúne magistrados, registradores, promotores e, principalmente, o Irib, na tentativa de juntar essa construção com a contribuição de outros profissionais que também atuam no campo, como urbanistas e advogados, para a discussão de temas que têm sido desafiantes para nós a partir do marco legal representado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Muito obrigado!

“ Que possamos conhecer um pouco melhor esse lado do Direito urbanístico inaugurado com o Estatuto da Cidade ”

José Carlos de Freitas



Quero agradecer a todos os colegas, incluindo os que trabalham na nossa grande casa, o Ministério Público, que estão presentes neste evento em conjunto com juízes e profissionais das mais diversas áreas do Direito.

Gostaria de dizer, publicamente, que quem idealizou este evento, com todo o respeito ao Ministério das Cidades, foi um jurista de primeira grandeza na área do Direito urbanístico, o doutor Edésio Fernandes. É uma satisfação tê-lo aqui novamente no nosso convívio.

Também gostaria de agradecer a todos e que saíamos daqui com idéias e ideais fortificados e que possamos conhecer um pouco melhor esse lado do Direito urbanístico inaugurado com o Estatuto da Cidade.

Muito obrigado!

27 DE NOVEMBRO

ABERTURA

PALESTRAS

A produção ilegal das cidades brasileiras

Erminia Maricato*

Estivemos 500 anos de costas para as cidades. O impressionante é o Brasil começar a discussão sobre as cidades quando 80% da população brasileira já está nas cidades. Existe um debate acadêmico no sentido de que, se não for 80% da população moradora na cidade, é algo muito próximo disso. O conceito das cidades vem da gestão Getúlio Vargas, o que vamos ter que discutir.

Gosto muito de fazer algumas comparações. Por exemplo, a metrópole de São Paulo significa um Chile e meio ou mais ou menos uns seis países do tamanho do Uruguai. Ou seja, estamos trabalhando com uma cidade país.

Não temos um governo ou pelo menos um organismo de gestão metropolitana, temos um núcleo de 17 milhões de pessoas e não há um concerto ou regras para a administração dessa gigantesca mancha urbana.

Hans Mayer, um especialista da universidade canadense de British Columbia, disse que provavelmente São Paulo seja a maior área impermeabilizada do mundo. Realmente, é muito difícil combater enchentes em uma situação em que não se tem como reter a água da chuva. Atualmente, temos um detalhe na legislação que pede piscininhas nos novos edifícios, piscinas que são depósitos de retenção da água da chuva de forma que ela seja liberada de maneira gradativa e não vá para as calhas dos rios muito rapidamente.

Na administração urbana, a situação está muito atrasada. Temos, por exemplo, nas cidades brasileiras, pouca ca-

pacidade e qualificação para o desenvolvimento urbano; o que vemos é um crescimento muito grande de cidades que mantêm uma estrutura administrativa paroquial, como a cidade de Bertioga, que cresce 16% ao ano. Não dá para imaginar o que está acontecendo na cidade; o que consigo ver é que a serra do Mar está sendo derrubada para a ocupação das pessoas que trabalham na construção civil, como também é o caso de São Sebastião, que está com um índice de crescimento muito elevado. Nesse caso, estamos com um crescimento demográfico muito alto e as prefeituras continuam mantendo uma estrutura paroquial.

A última pesquisa feita pelo IBGE apontou que 45% dos municípios brasileiros não têm, muitas vezes, um organismo de política habitacional, e podem ser contados nas mãos os estados brasileiros que possuem organismo de desenvolvimento urbano e regional.

Durante a Conferência das Cidades organizada pelos estados, tivemos uma surpresa muito gratificante. Os estados lutaram para entrar no Conselho Nacional das Cidades, coisa que nós não esperávamos, pois não existe muito interesse dos governos estaduais em discutir o desenvolvimento urbano.

Olhando qualquer estado brasileiro, vemos uma macrocefalia, termo utilizado antigamente para se referir às grandes cidades da América Latina. Vemos o esvaziamento das cidades pequenas, como tendência dos últimos 20 anos, uma diminuição das grandes metrópoles e o aumento do crescimento das cidades de porte médio, que começam a apresentar as mesmas mazelas das grandes cidades, como a criação de favelas, loteamentos ilegais, crianças nas ruas, enfim, características

que marcam nossa metrópole. A metrópole, por enquanto, detém 80% da população moradora de favelas, ou seja, um terço da população brasileira está nas nossas metrópoles.

De fato, se quisermos atacar o que há de mais dramático no universo urbano brasileiro, temos que começar a pensar em nossas metrópoles. A Constituição federal decidiu remeter às constituições estaduais a definição do orga-



nismo gestor, o que não teve muito sucesso. No Brasil, existe um certo desencontro entre políticas destinadas às metrópoles, mesmo no que diz respeito a saneamento, água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos. E muitas vezes sabemos que os municípios poluem a água que o outro capta para beber, ou seja, não temos solução municipal para o problema da destinação dos resíduos sólidos; não temos também solução para o problema dos esgotos, mas, segundo a Constituição, o poder concedente é municipal. Hoje, temos um grande conflito em torno dessa questão; os estados reivindicaram o poder concedente na Conferência Nacional das Cidades e a decisão da plenária foi de que o poder concedente deveria continuar com os municípios. Essa questão é muito importante, porque estamos desenhando a política nacional de desenvolvimento.

Existe um crescimento fantástico do número de população moradora em favelas em todo o Brasil e, infelizmente, não vejo a inversão, a curto prazo, dessa curva acentuada de crescimento das favelas.

Não é a população pobre que se encontra sem alternativas, mas quem ganha abaixo de dez salários mínimos, por incrível que pareça. Claro que, numa cidade de pequeno e médio porte, uma pessoa consegue comprar uma moradia com dez salários mínimos, mas, em São Paulo, quem não tem uma herança polpuda tem que pegar um financiamento privado. A Caixa Econômica Federal concede financiamento para pessoas que possuem renda abaixo de doze salários mínimos, com a utilização do FGTS, mas que não consegue fazer frente ao crescimento da cidade.

Reforma fundiária, urbana e institucional

Estamos enfrentando uma situação muito grave, do ponto de vista de produção das cidades e de alternativas para a população de classe média, de cinco a dez salários, e, principalmente, para a população de zero a três salários mínimos, que concentra 84% do déficit habitacional.

Estou enfocando o tema da habitação porque fizemos muitos planos diretores sem tocar na questão da habitação, de forma a enfrentá-la com coragem. São planos para o mercado que discutem firulas da legislação de uso e ocupação do solo. Na verdade, os planos não dizem onde a população vai morar. Não me refiro à população pobre, mas à população de dez salários mínimos para baixo.

Uma informação do professor Luiz César de Queiroz Ribeiro, da UFRJ, diz que 50% dos imóveis vendidos no mer-

cado, no Estado do Rio de Janeiro, custam em torno de 250 mil reais. Ou seja, do ponto de vista do acesso à moradia estamos num beco e não existe política urbana que dê certo, se não resolvermos esse problema. Diria até que não existem planos que dêem certo e nem leis que possam ser aplicadas a contento, se não resolvermos essa trava de poder oferecer alternativas de moradia às pessoas. Para isso, dependemos, basicamente, de uma reforma fundiária, de uma reforma no financiamento, na infra-estrutura urbana, na habitação e de uma reforma institucional.

Aí está o Estatuto da Cidade. Os nossos executivos precisam se qualificar para o desenvolvimento urbano.

O que aconteceria no Brasil se tivéssemos exercido, como manda lei, o poder de polícia sobre o uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais em São Paulo? Atualmente, temos 1,6 milhão de pessoas ocupando só as bacias das represas Billings e Guarapiranga. Seria bem interessante se o governo tivesse tentado fazer isso, pois, aí sim, teríamos feito a reforma urbana.

A moradia ilegal é uma válvula para manter o *status quo*, manter uma cidade visível, manter a legislação e aplicação da lei como ela se dá bem como manter os lucros estratosféricos na produção e na especulação da cidade. É uma válvula para manter o *lobby* sobre o investimento público, que mexe com o preço da terra. Essa mão é silenciosa sobre a cidade.

Aqui em São Paulo, das onze obras que endividaram a cidade para construir uma nova centralidade, nove delas estão no Sudoeste de São Paulo e acrescentaram ao metro quadrado quatro vezes em quatro anos. Essa situação não é específica do município de São Paulo, as obras viárias que criam novas centralidades podem ser vistas em qualquer cidade brasileira. E isso reproduz a desigualdade, mas não produz um lugar para o povo morar. Produz, isso sim, a escassez. O nosso desenvolvimento urbano produz a escassez, outro termo usado pelo professor Luiz César.

Políticas públicas do Ministério das Cidades

O que fazer em face desse quadro que estou pintando com tanta dificuldade? O Ministério das Cidades tem três eixos de políticas públicas que consideramos as mais importantes do ponto de vista social: a habitação, o saneamento ambiental e o transporte público.

Hoje, realmente, temos a necessidade de olhar melhor para essas políticas setoriais, que até agora os planos dire-

tores não olharam. Elas devem inspirar os planos diretores; temos que resolver esses três problemas. No Ministério das Cidades enxergamos essas coisas integradas. Isso não é comum. Temos na administração pública bem como na universidade uma formação setorial e corporativa, ou seja, muitas vezes deixamos de ver o quanto é importante o uso e a ocupação adequados do solo para as pessoas terem mobilidade na cidade.

Só para verem que as desgraças não ocorrem apenas em São Paulo, existe um anel de ocupações em torno de Curitiba, uma das cidades brasileiras que mais seguiu o planejamento, que mais resolveu a contento o transporte urbano. No entanto, como é uma capital que tem crescido 3% ao ano, está finalmente tomando o destino de todas as outras, apresentando ocupações ou invasões, muitas delas em áreas de mananciais. Tem muita terra vazia no tecido urbano, mas quando temos ocupações, como favelas em áreas urbanizadas, é porque elas são muito antigas. É muito difícil ter uma ocupação nova nas áreas mais urbanizadas da cidade. É aí que a lei se aplica.

A lei impede a ocupação, mas o povo tem que morar em algum lugar. Nesse caso, a população vai procurar uma cidade onde a lei não se aplica. Desse modo, temos que, em primeiro lugar, tornar essa cidade visível, oferecendo alternativas para as pessoas não terem que ir morar em lugares proibidos.

Em Goiânia, temos áreas vazias urbanizadas onde caberia uma outra Goiânia. Isso significa que o dinheiro público foi investido, valorizou e isso passou para o bolso do proprietário privado sem que ele tenha feito absolutamente nada.

Em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, não existem tantas terras vazias, mas temos muitos imóveis edificadas vazios; a ociosidade é de outro tipo. Não adianta ter dinheiro. Aplicar dinheiro na lógica desse desenvolvimento urbano não é combater a desigualdade, pelo contrário, é alimentá-la. O que precisamos é de uma reforma institucional, de uma reforma no financiamento da infra-estrutura e no financiamento habitacional. É isso que estamos fazendo no Ministério das Cidades, mas precisamos de uma reforma fundiária e imobiliária, que é um poder municipal.

Essa reforma vai ser feita pelo Estatuto da Cidade por meio de plano diretor. Mas a aplicação do Estatuto da Cidade não é fácil, é muito complexa. E um item que se coloque na alíquota ou na definição do que é subutilizado

joga por terra toda a potencialidade de o Estatuto da Cidade pôr essas terras no mercado, diminuindo o preço delas, ou de definir essas terras como zonas especiais de interesse social. Essa reforma é fundamental.

Procedimentos a serem adotados pelo Ministério das Cidades

Vamos enviar ao presidente da República um marco regulatório do saneamento. Queremos acabar com as trombadas nas regiões metropolitanas, fazer uma congregação e uma conjunção de esforços para que possamos caminhar no sentido da integração. Por isso estamos construindo um marco regulatório da área de saneamento, ouvindo todos os setores ligados às questões aqui mencionadas, como água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos.

Pretendemos lançar a proposta de um novo sistema nacional de habitação, que trabalhe também de forma integrada, município, governo estadual, federal e mercado, pois, para o Ministério das Cidades, é fundamental a ampliação do mercado, porque é preciso que ele chegue à classe média, uma vez que só atende 30% da população brasileira, quando muito.

Precisamos, portanto, da ampliação do mercado bem como de uma forma de produção de moradia, como a cooperativista, por exemplo, que é pouco praticada no Brasil por encontrar muitos obstáculos.

Estamos lançando um programa nacional de capacitação das cidades para desenvolver a estrutura administrativa, discutir com as cidades e criar um urbanista que saiba trabalhar com a cidade degradada. E não vai existir somente o arquiteto. Vamos ter que trabalhar com a cidade invisível, junto com advogados, economistas e assistentes sociais. Claro que vamos ter muitas dificuldades para entrar nessa ilha, onde o Estado e a lei não entram. Sabemos que estamos perdendo áreas para o crime organizado; o Estado está perdendo o controle sobre partes das cidades, como é o caso de São Paulo, Rio Janeiro, Recife, Belo Horizonte.

* A doutora *Erminia Maricato* é mestre e doutora pela FAU/USP; professora do curso de graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Fundação Valeparai-bana de Ensino; foi secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da prefeitura de São Paulo, no período de 1989 a 1992, e atualmente é secretária-executiva do Ministério das Cidades.

27 DE NOVEMBRO

ABERTURA

PALESTRAS

Do Código Civil ao Estatuto da Cidade

Edésio Fernandes*

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a todos os parceiros com os quais organizamos este seminário, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, na pessoa do doutor Sérgio Jacomino, o Ministério Público de São Paulo, na pessoa do doutor José Carlos de Freitas, o Lincoln Institute of Land Policy, Instituto Pólis, na pessoa da doutora Sônia Rabelo e do doutor Nelson Saule Júnior e de toda a equipe de urbanistas e juristas do Instituto Pólis, que nos tem ajudado tanto nesse processo de construção do Ministério das Cidades. E também à Escola Paulista de Magistratura, na pessoa do doutor Francisco Loureiro.

Gostaria de deixar de público meu agradecimento, do Ministério das Cidades aos organizadores deste encontro. Agradecer à Paula Santos, à Denise Gouvêa e, especialmente, agradecer a quem formatou este encontro, Lourdes e Juliana Lima, do Irib.

Para mim, realizar um encontro desta ordem é um sonho muito antigo, para selar essa parceria, essa conjugação de esforços da qual a doutora Ermínia Maricato falou, para que possamos enfrentar esse enorme desafio que é promover reforma urbana no Brasil. Não há como fazer essa reforma se não se fizer uma reforma jurídica. Não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação

ambiental e ilegalidade urbana, que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do Direito. Nesse sentido, é crucial que essas formas de parcerias, de conjugação de esforços que estamos propondo incluam, também, os operadores do Direito.

Novo marco jurídico-urbanístico

Para que uma reforma jurídica possa ser feita no campo do urbanismo é essencial a compreensão desse novo marco jurídico-urbanístico que se encontra em vigor, sobretudo desde a promulgação da Constituição federal de 1988, consolidado pelo Estatuto da Cidade de 2001.

É crucial compreender essa nova ordem jurídica, seu potencial, suas implicações e seus pressupostos, para que possamos materializá-la. Compreender é fundamental para que essa ordem possa ser efetivamente aplicada.

A verdade é que todo esse processo de crescimento

rápido das cidades brasileiras, ao longo do século XX, sobretudo na sua segunda metade, o processo de urbanização intensiva que provocou mudanças drásticas na sociedade brasileira, mudanças socioeconômicas profundas, mudanças territoriais, culturais e ambientais, se desenvolveu sem qualquer base política adequada. Ao longo do século XX havia um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil. Ou seja, todo o processo de crescimento das cidades brasileiras se

deu sob o paradigma jurídico do civilismo, que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com implicações profundas, como a transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbana industrial.

Desse modo, uma grande novidade foi a aprovação da Constituição federal de 1988 e, com ela, uma grande con-



quista da sociedade brasileira foi a produção, pela primeira vez na história constitucional brasileira, de um capítulo sobre política urbana. Dois pequenos artigos que revolucionaram a ordem jurídica brasileira que reconheceu que o Brasil já se encontrava urbanizado, que as formas de urbanização socioeconômica, político-territorial do país eram de outra ordem que não aquela reconhecida pelo Código Civil de 1916.

Quase dez anos depois de um processo de intensa discussão e negociação no Congresso nacional, esse capítulo constitucional é regulamentado na forma da lei, desse marco fundamental, o Estatuto da Cidade. O Brasil tem ganhado todo tipo de prêmios internacionais pelo simples fato de ter aprovado o Estatuto da Cidade.

O grande desafio: materializar essa ordem jurídica

Hoje o desafio a ser enfrentado é o de materializar essa ordem jurídica criada pela Constituição de 1988, e consolidada pelo Estatuto da Cidade e pela medida provisória 2.220/2001. Desafio esse para todos os agentes políticos em todas as instâncias governamentais, para todos os administradores públicos, bem como para todos os atores sociais, sejam indivíduos, sejam entidades representativas da sociedade organizada.

Esse desafio é especialmente significativo para os operadores do Direito: juízes, promotores, advogados, defensores públicos, registradores, estudantes de Direito. Acho que essa é uma categoria que está sendo chamada, ainda que tardiamente, para enfrentar esse enorme desafio que é materializar a ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade. E, assim, contribuir com outros atores no sentido da promoção da reforma urbana no Brasil.

Num primeiro momento, isso exige informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, seus

princípios, seus institutos e mecanismos de processo. Num segundo momento, a análise crítica das possibilidades desses institutos dos processos de gestão. E, num terceiro momento, talvez o maior desafio de hoje para o jurista brasileiro que é o de construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas, pró-ativas no sentido de que todos os princípios da ordem jurídica sejam, efetivamente, materializados.

Para mim, é muito significativo discutir os princípios dessa ordem nova neste auditório, porque estive aqui em 1980, quando se promoveu o primeiro seminário nacional para a

discussão de uma nova lei federal, a lei 6.766/79, que regulamenta as práticas de parcelamento do solo urbano. Essa lei, que é outro grande marco da ordem jurídico-urbanística brasileira que está sendo construída, na verdade, desde 1930, essa lei hoje se encontra em um momento importante de revisão. Quatro audiências públicas já foram promovidas no Congresso nacional e, em breve, deveremos ter uma votação no Congresso não apenas de uma nova lei federal de parcelamento do solo, mas se o processo tomar o rumo que estamos defendendo, de uma lei federal



de parcelamento e regularização.

A justificativa para que este evento fosse realizado e esta categoria especialmente convocada, a dos operadores do Direito, é que, como foi bem colocado pela Ermínia Maricato, a razão de ser do Ministério das Cidades é cumprir o ideário do Estatuto da Cidade, é promover todo esse projeto de reforma urbana que o Estatuto propõe. Ou seja, é mais uma instância que não exclui outras, vem somar-se a outras arenas e a outros processos de articulação para que a reforma urbana possa ser promovida no Brasil, o que exige a formação de parcerias não só com prefeituras e movimentos sociais como também com juízes, promotores, defensores públicos, registradores e estudantes de Direito.

É fundamental que o trabalho de aproximação seja feito entre os vários agentes do processo de reforma urbana, sobretudo para que se construa uma linguagem interdisciplinar.

A verdade é que os urbanistas têm feito mais esforço para entender o papel que a lei tem no processo de produção das cidades. Os juristas também têm feito esse esforço no sentido de entender o papel que o Direito tem tido na produção desse padrão de urbanização no Brasil. Um desafio duplo para o jurista.

Que novidade é essa que existe no Direito brasileiro, que se propõe a revogar o paradigma civilista?

O princípio básico desse marco jurídico novo é o princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade, que, em grande medida, é uma noção antiga e já repetida em várias constituições brasileiras, mas que, pela primeira vez, na Constituição de 1988, especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, se tornou uma noção consistente e não uma mera figura de retórica, sobretudo na medida em que esse princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade se traduz, na ordem constitucional brasileira, em quatro direitos coletivos novos e inter-relacionados.

O primeiro deles é o direito ao planejamento das cidades. O direito de todos terem suas cidades planejadas bem como o ordenamento territorial de suas cidades definido.

O segundo é o direito à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística, ou seja, o direito de todos, individualmente, por intermédio de representantes, eleitos ou em outras formas de organização de interesses coletivos, participarem da gestão das cidades.

O terceiro novo direito coletivo é o direito à regularização fundiária que depois, com a emenda constitucional 26, de 2000, se torna uma dimensão de um direito social muito mais amplo, a moradia.

O quarto direito coletivo introduzido de maneira explícita pela Constituição de 1988 é o direito coletivo à preservação ambiental. Esse conjunto de direitos coletivos, à luz desse eixo estruturante, que é a noção da função socioambiental da propriedade e da cidade, constitui o ramo novo do Direito brasileiro, de maneira autônoma, que é o Direito urbanístico.

Ainda existe muita discussão retórica entre juristas acerca da autonomia do Direito urbanístico, discussão essa perversa, na medida em que tem implicações perigosas,

como, por exemplo, o fato de que até hoje a grande maioria dos currículos das faculdades de Direito do país não oferecem a disciplina do Direito urbanístico. Em que pese o fato de que, no Brasil, já há uma ordem jurídica constituída e consolidada, de base constitucional, as escolas de Direito ainda se recusam a enfrentar o fenômeno da urbanização e o tratamento jurídico que foi dado a esse fenômeno no Brasil.

O que se exige no caso brasileiro para que possamos reconhecer a existência de um ramo do Direito e tratá-lo, até do ponto de vista da formação acadêmica do Direito, é a existência de um objeto. O objeto do Direito urbanístico no contexto brasileiro de hoje é promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento urbano, processos de uso e ocupação, parcelamento e gestão do solo.

Princípios e institutos do Direito urbanístico

Os princípios do Direito urbanístico também são claramente definidos, seja na ordem constitucional, seja na ordem legal e infraconstitucional. O primeiro deles é o princípio do urbanismo como função pública e não apenas como função estatal. O segundo é o da supremacia do Direito público sobre o Direito privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade. E o terceiro, o caráter normativo das regras urbanísticas e, relacionado a ele, a conformidade do direito da propriedade às regras urbanísticas.

Um outro princípio fundamental também já consagrado na nossa legislação é o da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, que está na base até de institutos, como o do solo criado e o da transferência de construir.

Outro princípio é o da coesão das normas urbanísticas e o da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização, princípio esse que se traduz, por exemplo, em instrumentos que visam à utilização extrafiscal da tributação, o imposto predial progressivo ou regressivo ou que se traduz em outro processo que pouco avançou no Brasil. Um país como a Colômbia tem enfrentado essa questão de forma mais significativa, em virtude da necessidade de captura das mais-valias produzidas pela ação urbanística, ou seja, o redirecionamento para a comunidade daquela valorização imobiliária agregada ao valor do patrimônio individual pela ação do poder público.

Há vários institutos brasileiros de Direito urbanístico em estágios diferenciados de consolidação, que vão desde planos diretores, planos de ação ou estratégico, parcelamento

do solo, zoneamento, índices urbanísticos, passando por taxas de ocupação, modelos de assentamentos, coeficientes de aproveitamento, zonas especiais de interesse social. Essa é a contribuição do urbanismo brasileiro para o mundo.

Hoje, diversos países africanos estão utilizando a figura das Zeis, sobretudo a partir da avaliação positiva feita por ONGs internacionais que trabalharam no Brasil e testemunharam o impacto positivo que esse tipo de instrumento pode ter na dinâmica do mercado imobiliário, de forma a reservar áreas para a população de menor poder aquisitivo.

São muitos os instrumentos específicos, como parcelamento ou edificação compulsórios, tributação progressiva, desapropriação com uso de título da dívida pública, direito de superfície, crédito de construção. O conjunto de leis de cunho urbanístico no Brasil é enorme. Começando pela Constituição e o Estatuto da Cidade, há uma diversidade de leis federais, estaduais e municipais. Ou seja, não há como não reconhecer a autonomia desse ramo do Direito público brasileiro, não há mais como negar a importância e a urgência de se inserirem no currículo das faculdades de Direito o estudo, a informação, a análise crítica sobre essa nova ordem jurídica, sobretudo, de forma que essas leis possam ser lidas à luz dos princípios desse ramo do Direito; acho esse o maior desafio.

O maior problema do Direito urbanístico no Brasil, hoje, é a redução de seus princípios, é a redução do seu potencial por conta de uma leitura civilista de um direito público, de uma leitura individualista de direitos coletivos. Ou seja, o problema não é a falta de lei, mas a falta de leitura adequada desses princípios e objetivos que têm de ser lidos a partir de sua lógica própria, do regime jurídico novo que o princípio da função socioambiental da propriedade colocou.

Direito de propriedade deveria sair do contexto dos direitos individuais e ser interpretado à luz dos direitos coletivos

Para isso é preciso mudar o paradigma. Estudar Direito urbanístico do Brasil no século XXI implica quatro ordens de articulações básicas. A primeira é esse esforço sistemático e consistente de interpretação dessas leis, à luz dos princípios próprios do Direito urbanístico. A segunda é caminhar para além dessa dimensão interna do Direito, da construção, da hermenêutica, da interpretação dos princípios, ou seja, da análise crítica dos processos brasileiros de produção de leis; é fundamental que possamos caminhar

para além da leitura formalista, legalista, positivista e tradicional das leis no sentido de entender como esse processo se dá. A lei não é feita pelo jurista, então, por que na interpretação dela não se faz um esforço mais sistemático de recuperar a finalidade e as intenções do processo jurídico-político brasileiro em torno da questão do direito de propriedade? Esse segundo ponto é uma discussão breve sobre as dificuldades jurídicas existentes em torno da questão da gestão política e urbana. A terceira ordem é uma discussão breve sobre as possibilidades de efetivação de direito coletivo à regularização fundiária.

Quanto à questão do direito de propriedade, apresento, como provocação, que o jurista brasileiro deve fazer um esforço de arrancar o tratamento de direito de propriedade do Código Civil, do Direito civil e inserir a discussão sobre direito de propriedade no Direito público, no Direito urbanístico.

Que o Código Civil regulamente relações civis a respeito da propriedade. A definição da propriedade e das possibilidades econômicas de aproveitamento da propriedade é uma definição da ordem pública. É fundamental arrancar o direito de propriedade daquele contexto dos direitos individuais, no qual historicamente sempre se abrigou, para interpretá-lo à luz dos direitos coletivos reconhecidos.

Há um mito muito forte de que existe na ordem jurídica brasileira um conceito único e universal abstrato, a-histórico, quase natural de propriedade. A verdade é que a ordem jurídica brasileira já avançou enormemente no sentido de refazer várias formas de propriedade. Existem muitos direitos de propriedade e existem muitas formas de propriedade. Propriedade móvel, imóvel, rural, urbana, pública, privada, estética, intelectual, financeira, ou seja, são muitos os direitos de propriedade, são distintas as formas de relações sociopolíticas que se dão em torno desses direitos diferentes.

A regulamentação jurídica dos direitos de propriedade é extremamente diferenciada no Brasil. O estado brasileiro conseguiu reformar, fundamentalmente, muitas dessas formas de propriedade e relações sociais de propriedade, em quase todos os campos, como, por exemplo, a propriedade financeira e a propriedade individual, de tal modo que, atualmente, podemos até discutir com legitimidade o neoliberalismo, ou seja, a conveniência ou não de o Estado sair da jogada, devolver a regulação dessas formas de propriedade para o mercado.

Falar em neoliberalismo seria uma falácia na forma es-

pecífica de propriedade imobiliária, no nosso caso, a propriedade urbana. Nunca houve reforma do paradigma liberal clássico, ou seja, ainda estamos no paradigma tradicional dos direitos individuais da propriedade, que é vista quase tão-somente como uma mercadoria, uma propriedade cujo conteúdo econômico é pré-determinado pelo interesse individual do proprietário bem como com o escopo de ação do poder público extremamente limitado e com pouquíssimas considerações de valores ambientais e valores sociais.

Para consolidar a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade propõe que o paradigma civilista em relação à forma específica de propriedade imobiliária urbana seja revogado. Para ser reconhecida, a propriedade imobiliária tem que cumprir uma função social. Parece um avanço enorme, mas outras normas constitucionais vão muito além, como, por exemplo, a ordem constitucional colombiana, que não fala que a propriedade deve *cumprir* uma função social, diz sim que a propriedade é uma função social. O que se aproxima mais de outras constituições de países mais industrializados e ricos, onde a propriedade é uma *obrigação social* mais do que um direito individual.

O que se propõe na nova ordem jurídica urbanística no Brasil é que o direito de propriedade não tenha um conteúdo prévio, não tenha nem mesmo uma listagem de critérios a serem obedecidos para se poder dizer se a propriedade cumpre ou não sua função socioambiental.

O que a Constituição federal de 1988 fez com extrema sabedoria, a meu ver, foi inserir a definição desse direito num processo político. Em outras palavras, é o processo político que vai determinar o conteúdo desse direito. E a legislação urbanística e ambiental, sobretudo a de âmbito lo-

cal, vai dizer quando, em que condições e em que medida a propriedade cumpre sua função social.

Reforma do civilismo e instituição do paradigma da função social

Toda e qualquer lei urbanística e ambiental no Brasil — seja a lei dos perímetros, a do zoneamento e, sobretudo, a do plano diretor — tem a função de reformar o civilismo, de instituir o paradigma da função social. Esse é o grande momento do encontro entre interesses individuais e coletivos

nos casos de utilização do bem não renovável, que é o território municipal.

Interessante notar que, ao inserir no processo político a definição da função social da propriedade, a Constituição o faz de forma qualitativa, porque propõe um processo político descentralizado, na medida em que enfatiza a competência municipal para enfrentamento da questão do desenvolvimento urbano; um processo político democratizado na abertura da discussão e da reformulação da ordem urbanística, que possibilita a participação popular e o controle social. Exemplos disso são a participação no planejamento e na gestão no âmbito do Executivo — conselhos, comissões e orçamento participativo; no âmbito do Legislativo, me-

diante iniciativa popular em matérias de lei, como o capítulo constitucional que resultou de uma emenda popular assinada por centenas de milhares de pessoas, e, atualmente, a lei de iniciativa popular que vem sendo discutida no Congresso há doze anos e que institui o Fundo Nacional da Moradia Popular; mediante a participação em audiências públicas, como ocorre com o processo de revisão da lei 6.766/79, em plebiscitos; e no âmbito do poder

“Toda e qualquer lei urbanística e ambiental no Brasil tem a função de reformar o civilismo, de instituir o paradigma da função social.”



Judiciário, sobretudo mediante ações civis públicas, espaço ocupado pelo Ministério Público com tanta competência pelo Brasil afora.

O desafio é fazer com que pelo menos os mais de 1.300 municípios brasileiros façam seus planos diretores dentro do prazo, ou seja, até 2006.

É muito promissor encontrar decisões judiciais com reconhecida importância política desse processo de elaboração dos planos diretores, tanto no sentido de anular os que foram aprovados sem terem sido submetidos à participação popular efetiva quanto no sentido de reconhecer o crime de improbidade administrativa de prefeitos que não cumprem o dever de lançar o processo de discussão de uma nova ordem urbanística para o município.

No contexto da função social da propriedade, o importante é não podermos mais reduzir a noção de função social meramente à idéia de limitações administrativas externas ao exercício do direito, o que é muito do gosto dos administrativistas.

Gostaria de recuperar a lição do professor José Afonso da Silva, que há quase 30 anos insiste no princípio da função social da propriedade, princípio interno e constitutivo do Direito e não mera parede para o exercício de um Direito pré-determinado, mas o que define o Direito em si mesmo.

Estatuto da Cidade: mudança qualitativa no planejamento urbano brasileiro

O Estatuto da Cidade promove uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas regulatório tradicional, mas indutor de processos

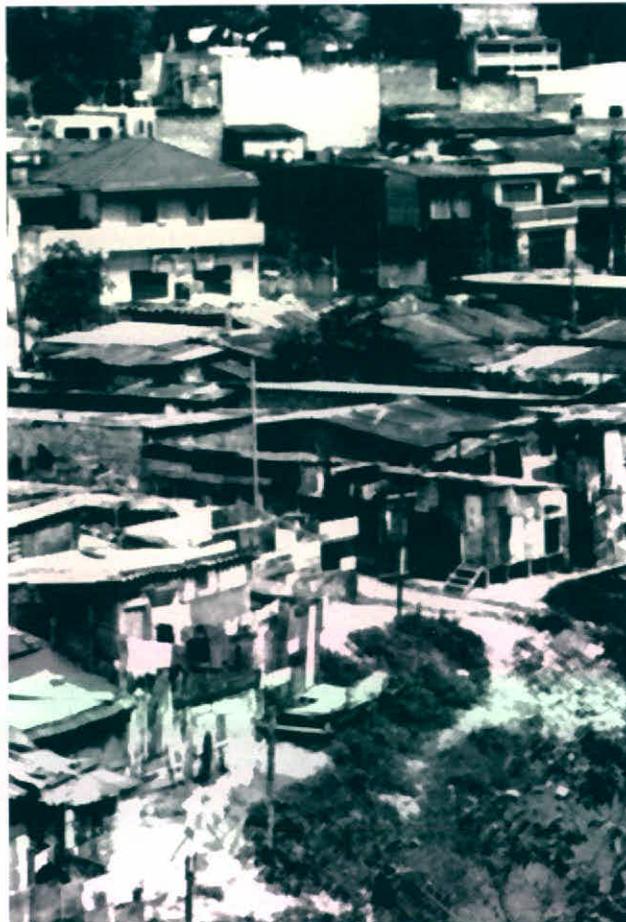
urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, processo esse que pode levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização.

É fundamental que o poder público local ocupe e assu-

ma a liderança desse processo, seja indicando o que e onde pode acontecer a tradição mais consolidada do planejamento, seja dizendo se a atividade pode e quando tem que acontecer. Trata-se de uma mudança qualitativa do planejamento urbano brasileiro. Espero que ele possa avançar no sentido de que o gestor público no Brasil, além de dizer o que, quando, onde e se a atividade pode acontecer, possa também dizer que ela não pode acontecer. Essa será uma grande evolução no momento em que o poder público passar a não aprovar parcelamentos porque geram um número excessivo de lotes, ou porque não são de interesse público. Mas esse ainda é um estágio a ser alcançado.

Um outro ponto diz respeito às dificuldades da gestão pública, o ponto menos desenvolvido da política da ordem jurídica urbanística brasileira. O que proponho, a título de provocação e lembrando que direito e gestão não podem mais ser dissociados no que diz respeito às cidades, é que, para tratar da questão da propriedade, temos de arrancá-la do Código Civil e inseri-la no Direito público e urbanístico; no que diz respeito à gestão, o esforço também é significativo para deslocar a discussão sobre gestão urbana do âmbito do Direito administrativo tradicional e transferi-la para o âmbito do Direito público.

A verdade é que estamos tratando aqui de uma questão muito mais ampla, ou seja, a da construção de uma ordem pública nas cidades que não se reduz à ordem estatal.



O problema é que existem três ordens de descompasso muito sérias na ordem constitucional brasileira. Primeira, a distância que existe entre a ordem jurídica institucional e a ordem urbana territorial. A ordem consagrada na Constituição, que divide União, estados e municípios, não serve como uma luva na ordem construída no país pelo processo de urbanização. O que se dá por várias razões, uma das quais é o processo de municipalismo a todo custo, na medida em que não leva em conta a dinâmica efetiva da produção do espaço; o municipalismo formal, que trata igualmente municípios fundamentalmente diferentes, como São Paulo e Quixeramobim.

Talvez a característica mais importante da urbanização tenha sido a metropolização, no caso do Brasil, onde existem diversas metrópoles, diferentemente de outros países onde há apenas uma grande metrópole.

Esse fenômeno tão central para a urbanização brasileira que é a extrema concentração de pessoas, de atividades econômicas e de poder político em espaços territorialmente muito reduzidos, que não respeitam limites administrativos tradicionais, não tem qualquer expressão adequada na ordem jurídica brasileira. O que vemos são estratégias que variam da busca da legitimidade à busca da legalidade, ou seja, experiências importantes de consorciamento e de associativismo municipal, para que juntos os municípios possam dar conta de questões comuns a eles, porém mais frágeis do ponto de vista jurídico. Exemplo disso é o consórcio, que até hoje é uma figura de Direito privado, a começar da falta de reconhecimento do caráter público dessas formas coletivas de organização do poder político. Por outro lado, formas que têm uma base legal mais consistente, como assembleias metropolitanas, mas que não têm legitimidade social e política, por isso não têm impacto nenhum na realidade metropolitana. É o caso da assembleia metropolitana de Minas Gerais.

Esse descompasso entre a ordem jurídico-constitucional e a ordem jurídico-urbana territorial precisa ser mais bem equacionado. Já existe projeto de lei que regulamente o consórcio, do estímulo ao associativismo municipal, mas em algum momento vamos ter que pensar na questão no âmbito de uma discussão constituinte.

Outro descompasso está entre a ordem jurídico-política constitucionalmente consagrada e a ordem político-social efetiva das práticas políticas sociais e da forma de organização da sociedade brasileira. E isso passa por um sistema eleitoral, por um sistema de representação que precisa ser

repensado também pela dificuldade de inserção no mundo jurídico das novas formas de organização de interesses coletivos, como ONGs, associações cujo caráter público não é reconhecido pelo Direito, o que acaba gerando todo tipo de tensões entre as formas novas de participação direta e as formas tradicionais de representação democrática.

Finalmente, um outro descompasso diz respeito à ordem jurídico-administrativa das práticas administrativas do Estado com as novas estratégias de relações do poder estatal, com o setor privado, comunitário, ou seja, na medida das mudanças profundas do Estado na sociedade e na relação entre Estado e sociedade. O Direito não está dando conta desse processo.

Esse não é um problema brasileiro, é internacional. Por exemplo, todas as operações urbanas realizadas na Inglaterra para renovar centros históricos degradados foram recentemente declaradas ilegais, uma vez que os critérios de segurança jurídica e de livre concorrência não estariam sendo devidamente respeitados nas novas práticas de parcerias, com mais flexibilidade e ganhos de planejamento, de desburocratização dos procedimentos, de compensação, de créditos construtivos em troca de certas atividades do particular, enfim, toda essa nova dinâmica de planejamento que visa a criar novos pactos, mesmo aqueles com a finalidade de atrair novos investimentos e gerar mais recursos para as cidades. Porém, mesmo que do ponto de vista econômico, da racionalidade administrativa, da necessidade urbanística sejam práticas legítimas, ainda não existe uma base jurídica consistente.

Regularização fundiária: direito subjetivo do ocupante

Outro ponto diz respeito à regularização fundiária, às possibilidades de materialização desse outro direito coletivo reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Pouca gente entendeu o impacto da nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. O que acontece é que hoje não podemos mais falar de regularização fundiária tão-somente como sendo algo que se encontra no âmbito da ação discricionária do poder público, que faz quando quer, de acordo com os critérios que deve seguir, quando é pressionado pela população ou quando tem compromissos com a população.

Existe juridicamente constituído no Brasil um direito subjetivo do ocupante à regularização, em condições espe-

cificadas na lei, mesmo contra a vontade do poder público. O que se disputa é um conceito de regularização, ou seja, se acreditamos que regularização é um processo multidimensional que deve combinar uma dimensão jurídica de legalização das áreas, de titulação dos lotes com uma dimensão urbanística, ambiental e social; portanto, que ajamos nesse sentido, que enfrentemos o processo com programas de políticas de regularização. Se não o fizermos, o caminho do reconhecimento judicial de direitos de posse e propriedade continuará aberto em terras privadas e em terras de particulares.

O que se coloca claramente é que a escala do problema, atualmente – lembrando do Banco Mundial, que há pouco tempo acenou com o dado de que no ano passado no Brasil, foram construídas 1 milhão de moradias, 700 mil das quais ilegalmente – tem indicado a existência de cerca de 80% de informalidade urbana nas cidades brasileiras, não apenas nas grandes, mas cada vez mais nas de médio e pequeno porte.

Hoje, cerca de 40% das cidades brasileiras com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos clandestinos. Isso não é um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento, mas o modelo ele mesmo. Não estamos falando de uma exceção, mas da regra. A informalidade é estrutural e estruturante dos processos de produção de cidades e, como tal, não pode ser enfrentada apenas com políticas setoriais isoladas; tem de ser trazida para o coração do planejamento urbano, das políticas habitacionais, urbanas e fundiárias.

Por outro lado, a gravidade e as implicações do problema indicam que não se trata de um problema local, razão pela qual não podem ser enfrentados tão-somente pelos municípios; requer-se uma articulação federativa, mais sistemática entre municípios, estados e União. Não se trata apenas de uma questão de competência estatal; estamos falando de um problema que é de todos, social e nacional. De alguma forma, temos todos de enfrentar esse processo, uma vez que, por ação ou omissão, todos os setores da sociedade, administradores públicos e operadores do Direito, são responsáveis por esse processo consolidado ao longo de décadas.

A distribuição de responsabilidades é crucial para que a busca de soluções efetivas possa ser enfrentada. Ou seja, a informalidade urbana no Brasil, no tocante ao acesso à terra e à moradia, decorre da tradição civilista e dos direitos individuais, bem como decorre também do caráter elitista das leis urbanísticas brasileiras. Aqueles municípios que fi-

zeram algum esforço de planejamento urbano fizeram-no de forma a desconsiderar as realidades socioeconômicas da cidade, reservando para os pobres lugares fora do mercado, como áreas públicas inadequadas à presença humana.

Outra decorrência é a total falta de compromisso da legislação urbanística brasileira: do código de obras, da lei do zoneamento, com capacidade de gestão, monitoramento e fiscalização pelo poder público. São leis fadadas a não terem impacto na realidade, combinadas com atitudes que chamo de graus de ilegalidade; são práticas de ilegalidade mais toleradas e mais justificadas do que outras.

Atualmente, pode-se falar em tolerância de quase 100% dos processos cada vez mais significativos de ocupação descontrolada de áreas. O problema é que tolerância gera direitos e é esse o embate que deve ser enfrentado. O direito à regularização tem que ser traduzido em programas e ações públicas e sociais que compatibilizem três dimensões: a escala do problema, que atinge 70% dos casos; padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos; e, por último, os direitos a serem reconhecidos àquela população.

Vemos é que experiências mais promissoras e interessantes têm uma escala ínfima, como, por exemplo, 300 famílias, etc., ou seja, são experiências que não podem ser trazidas para um patamar significativo que provoque impacto na realidade. E quando essas experiências são promovidas em escala maior, abre-se mão de critérios, valendo qualquer coisa e dificultando a articulação entre escala e critério. Com isso, a questão da regularização jurídica se torna mais grave. A verdade é que mais se avançou no Brasil na urbanização das áreas do que na regularização jurídica; pouquíssimos foram os municípios que conseguiram chegar à regularização; a maioria dos que chegaram não conseguiu registrar os títulos.

É fundamental que nessa equação entre escala, padrões e direito haja também uma reflexão crítica sobre os tipos de direitos.

Não há como enfrentar o problema gigantesco de titulação no Brasil com tratamento individualizado

Problemas coletivos requerem soluções coletivas, sejam elas soluções urbanísticas ou jurídicas. Não há como enfrentar a escala do problema de titulação no Brasil com o tratamento individualizado que tem sido dado a ele.

O Estatuto da Cidade já oferece um espaço de reconhecimento de direitos coletivos, usucapião coletivo, cessão coletiva e uma série de outras formas.

Além da questão do tratamento coletivo se traduzir em direitos coletivos, o que vai exigir uma validação dos direitos pela sociedade, pelas agências de créditos, pelos cartórios, para que registrem esses novos direitos, isso passa por uma discussão muito especial para o Ministério Público, que eu chamaria de superação de um falso conflito entre preservação ambiental e regularização fundiária em áreas de proteção de mananciais ou de preservação ambiental.

Avançamos muito em relação ao Código Civil de 1916, segundo o qual a questão da propriedade se resumia ao binômio desapropriação e usucapião; com o Estatuto da Cidade, há um marco compreensível, articulado, integrado e promissor que permite a atuação efetiva não só do Estado como de toda a sociedade brasileira no enfrentamento das questões urbanas.

Para isso, é preciso que entendamos que o Direito não é um sistema objetivo, fechado em si próprio ou neutro em relação aos processos sociais. É preciso que reconheçamos que o Direito brasileiro tem um papel central no processo de exclusão social e nos processos de segregação territorial, para que possamos avançar no sentido de compreender como o Direito pode ser um fator e um processo de transformação social e de reforma urbana.

O lugar do jurista é crucial na mudança paradigmática,

mas, para isso, como última provocação, é preciso mudar as atitudes. O lugar do jurista não pode ser mais somente no final do processo; é fundamental que ele participe de todo o processo de elaboração do planejamento, de gestão da cidade, de enfrentamento dos problemas, indicando alternativas e construindo junto com o urbanista as possibilidades de superação dos obstáculos.

É preciso que superemos o discurso tradicional da ilegalidade e da inconstitucionalidade e construamos argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica e urbanística de tal modo que esse discurso de direitos seja uma realidade transformadora do padrão tão desumano e insustentável de urbanização que, ao longo do século XX, se constituiu no Brasil. E tudo indica que, se não for enfrentado com urgência, o problema continuará se agravando.

O objetivo deste seminário é exatamente esse, tentar trazer mais parceiros para esse processo cotidiano de construção de doutrina e de jurisprudência no campo do Direito urbanístico, para que o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade seja efetivamente materializado e tenha impacto nos processos de reversão da degradação socioambiental e de construção de outras cidades possíveis, mais justas e sustentáveis.

O objetivo deste seminário é exatamente esse, tentar trazer mais parceiros para esse processo cotidiano de construção de doutrina e de jurisprudência no campo do Direito urbanístico, para que o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade seja efetivamente materializado e tenha impacto nos processos de reversão da degradação socioambiental e de construção de outras cidades possíveis, mais justas e sustentáveis.

“ Avançamos muito em relação ao Código Civil de 1916, segundo o qual a questão da propriedade se resumia ao binômio desapropriação e usucapião. ”



* O doutor *Edésio Fernandes* é jurista e urbanista, consultor da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: PRINCIPAIS ASPECTOS
DA NOVA ORDEM
JURÍDICO-URBANÍSTICA
E INSTRUMENTOS DA
POLÍTICA URBANA NO
ESTATUTO DA CIDADE

PALESTRAS



Principais aspectos da nova ordem jurídico-urbanística e instrumentos da política urbana no Estatuto da Cidade

Aspectos Jurídicos

*Nelson Saule Júnior**

Vamos começar falando de alguns aspectos que considero fundamentais para o estabelecimento de uma defesa da constituição e da consolidação de uma nova ordem legal no Brasil, no sentido da ordem jurídico-urbanística, que tem alguns marcos referenciais a partir da Constituição de 1988.

Com relação a esse marco legal, temos trabalhado com

a Constituição para compreender esse sistema e, em especial, com os princípios objetivos norteadores da política urbana estabelecidos na Constituição federal, nos artigos 182 e 183, e com o Estatuto da Cidade, que é a lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição.

É claro que existe uma interface em algumas legislações federais que, podemos dizer, são complementares a esse marco legal, no sentido de estabelecer algumas leis que tratam da questão do meio ambiente com relação à questão do parcelamento do solo, como a lei 6.766/79 e as

normas gerais de licitação, que dizem respeito ao tratamento de bens públicos.

No campo do Estado, temos uma interface com a legislação ambiental e com a legislação que estabelece regras de uso e parcelamento, principalmente no âmbito das regiões metropolitanas, por intermédio das leis estaduais, que tratam de vários assuntos, como, por exemplo, o regramento para implantação de distritos industriais, para efeito de regulação de preservação do meio ambiente e preservação do patrimônio histórico. São leis que também fazem interface com o campo do Direito urbanístico, principalmente no município, onde esse sistema também vai se consolidando a partir de leis orgânicas municipais que estabelecem normas norteadoras da política urbana.

Se fizermos uma avaliação das leis orgânicas de política urbana dos municípios, vamos ver que a grande maioria delas disciplinou a política urbana e habitacional e as normas referentes à gestão das cidades, desde 1990. Não utilizamos e nem enfatizamos muito isso, mas, se formos verificar, esse marco legal já está constituído há mais de dez anos no Brasil. As leis orgânicas têm sido um referencial importante até para a construção da ordem jurídica e urbanística do município cujo marco importante, no campo da legislação, são os planos diretores e as legislações complementares urbanísticas decorrentes do plano diretor.

De forma geral, temos trabalhado com a concepção de um sistema normativo que constitui essa norma jurídica e legal, com a diferença importante dentro desse sistema legal quanto à possibilidade da aplicação de um sistema legal

que venha colaborar para que possamos vir a ter, de fato, cidades que estejam voltadas para o combate de situações de desigualdades sociais, pobreza, marginalidade nos territórios dos municípios, etc.

É esse trabalho que temos que começar a desenvolver a partir do marco legal instituído na constituição de alguns princípios norteadores da política urbana que estarão presentes, também, no Estatuto da Cidade, no sentido de ter alguns princípios que depois serão construídos de forma mais explícita, como as possibilidades de aplicação de determinadas políticas, ações e medidas previstas para tentar combater a situação existente em nossas cidades.

Princípios norteadores da política urbana

Um dos princípios fundamentais para a nova ordem jurídica está no artigo primeiro da Constituição, nos fundamentos do Estado brasileiro, que dizem respeito à promoção tanto da cidadania como da dignidade da pessoa humana. Ou seja, são dois fundamentos que norteiam a política urbana que vai ser desenvolvida na cidade, o planejamento e a gestão que vão ser implementados na cidade, tendo sempre como parâmetro que ela será voltada para que se alcance o exercício de cidadania de todos os habitantes bem como que os habitantes tenham condições de viver nela com dignidade. Isso significa que as leis, as nossas ações e as medidas administrativas devem estar todas voltadas para o alcance da dignidade. No campo da justiça, todas as formas de proteção estabelecidas devem também estar voltadas para o alcance da promoção do pleno exercício da cidadania e da dignidade humana. Enquanto houver pessoas morando debaixo de pontes, ao lado de córregos, com risco de perderem seus pertences quando há enchentes; enquanto houver pessoas morando debaixo de bueiros, não vamos ter uma cidade justa e humana. Esse é um preceito fundamental a ser trabalhado.

Outro princípio geral também fundamental, que depois vai estabelecer um tratamento muito importante no Estatuto da Cidade, diz respeito à democracia. Como se estabelece, de fato, uma democracia em nossas cidades?

Estamos vivenciando um momento importante no Brasil de tentar aplicar o que está na Constituição, como o princípio da democracia representativa e da democracia direta. Se o Estatuto da Cidade traz como diretriz da política urbana a gestão democrática da cidade e estabelece um capítulo inteiro sobre os mecanismos de gestão democráti-

ca, ela é justamente um elemento fundamental desse novo marco legal para que se estabeleça em nossas cidades uma gestão em que aqueles grupos de moradores e habitantes sempre excluídos dos processos e tomadas de decisão sobre seus interesses passem a ter voz como sujeitos de direitos.

O Estatuto da Cidade aponta vários mecanismos para que haja a possibilidade de uma efetiva garantia de exercícios de direitos políticos de todos os habitantes, principalmente de forma coletiva. O Estatuto dá aos habitantes o direito de apresentarem propostas, planos urbanísticos, propostas para o orçamento do município. Também dá o direito de serem consultados, terem espaço em audiências públicas para discutir, opinar e, dependendo da forma como se constrói a legislação, decidir sobre determinados projetos de impacto que afetam as suas vidas, como a implantação de um aterro sanitário nesta cidade sempre conflituosa, implantação de um grande projeto viário – como foi o caso do anel rodoviário que causou um impacto muito grande entre todos os municípios da região metropolitana, na questão ambiental e na habitação de moradores de vários municípios da cidade.

A gestão democrática aponta necessariamente para que se estabeleça uma potencialização desses mecanismos. No nosso Direito há sempre uma dificuldade no sentido de que se esses mecanismos de gestão são vinculantes ou discricionários.

A tendência é sempre estabelecer, num processo baseado na cultura do Direito público administrativo que essas decisões tomadas nos processos participativos sirvam meramente como consulta sem gerar vinculação para os gestores e administração.

Particularmente, entendo que a partir do momento que se estabelecem esses direitos como sendo de todos os habitantes de utilizarem esses mecanismos, se não for assegurada sua participação nos processos de tomada de decisões, a nova ordem legal jurídica será ferida, segundo o princípio de lesão ao direito à cidade, ao direito dos habitantes de terem plenamente respeitados seus direitos políticos e sua cidadania.

Esse princípio da democracia tem que ser trabalhado partindo do objetivo, estabelecido claramente como diretriz no Estatuto da Cidade, de gerenciar democraticamente a cidade e a aplicação dos instrumentos de gestão.

Outro princípio geral que está na Constituição, com várias passagens dentro da nova ordem jurídico-urbanística, diz respeito à igualdade. Como, de fato, vamos trabalhar para

que haja a mudança na cidade das desigualdades existentes; como vamos trabalhar para que haja garantia do cidadão de ter qualidade de vida plena nas cidades?

A Constituição aponta claramente que existem desigualdades no Brasil ao mencioná-las como objetivo fundamental à função do Estado, o que inclui os entes federativos, da União, dos estados e municípios, e suas instituições. Portanto, é função dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e dos demais agentes públicos, sociais e privados combater as desigualdades sociais e reduzir e eliminar a pobreza.

Isso significa que é um princípio norteador da política urbana que deve fundamentar toda a leitura da nossa ordem jurídica, portanto, toda a leitura de como se vai não só interpretar as leis existentes, mas, principalmente, como construir as leis nas cidades e como aplicá-las.

Estatuto da Cidade fornece os instrumentos para garantir o direito à cidade e à moradia

Não podemos estabelecer legislações, como hoje temos no Brasil, que impedem a possibilidade de acesso à moradia da população de baixa renda, ao estabelecer padrões elitizados de habitação e de uso e ocupação do solo, como ocorre nas cidades brasileiras.

Em São Paulo, a população pobre não pode viver na região central, a não ser que seja na ilegalidade. Nesse caso, se faz vista grossa, como se não houvesse o problema de quase 600 mil pessoas morando em cortiços, em situações degradantes, só na região central. Não há, efetivamente, a

garantia de que essa população venha a viver em condições adequadas. Isso só pode ocorrer se começarmos a construir e aplicar uma legislação que incorpore essa realidade.

O plano diretor de São Paulo aponta esse caminho ao permitir que haja a possibilidade de haver habitações de interesse social, mediante instru-

mentos das zonas especiais de interesse social nas áreas centrais da cidade. Isso é recente; ainda há grandes dificuldades para implementar essa política, que depende de uma conjugação de recursos públicos a uma leitura de que é possível aplicar os novos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, como, por exemplo, o direito de superfície.

A grande questão no campo do Direito urbanístico está em trabalhar com outros paradigmas. Para pensar na política urbana no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas, trabalho com o paradigma do direito à cidade e do direito à moradia. Isso significa que todos os mecanismos devem ser voltados para que as pessoas possam viver em condições adequadas de vida nas grandes cidades.

Dessa maneira, temos que buscar aplicar todos os instrumentos que estão no Estatuto da Cidade, como os de indução de política urbana, como o direito de preempção, o direito de superfície, outorga onerosa e direito de construir, a transferência do direito de construir, o parcelamento e a edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, etc., todos condicionados para que haja possibilidade de acesso da população à cidade, utilizando esses mecanismos para que se garanta uma moradia digna para todos.

O princípio da igualdade traz o fundamento para que

que



haja a priorização dos recursos públicos para as políticas que venham a enfrentar os problemas existentes nas grandes metrópoles, como favelas, cortiços, bairros populares sem infra-estrutura. Se o orçamento do município não estiver efetivamente destinando a grande parte de seus recursos e investimentos para atender essas necessidades, de novo a ordem urbanística e o direito à cidade estarão sendo feridos.

Função social da cidade e função social da propriedade

Também existe enorme dificuldade para materializar os princípios específicos da política urbana, das funções sociais da cidade e da propriedade.

No que toca a função social da cidade, tenho defendido que ela está relacionada com o pleno exercício do direito à cidade. Ou seja, só se respeitam as funções sociais da cidade se o direito à cidade estiver sendo exercido plenamente. O direito à cidade está previsto em nosso Direito quando o Estatuto da Cidade trata como um dos objetivos da política urbana proteger e garantir esse direito.

O direito à cidade deve ser compreendido como um direito coletivo, um direito de todos os habitantes, isto é, sempre que houver uma ação ou intervenção na cidade que esteja lesando o direito de seus habitantes, poderá se invocar o direito à cidade como forma de defesa.

Estamos querendo construir a noção do direito à cidade como um novo direito humano. Discutiui-se no Fórum Social Mundial se o direito à cidade traduz, na verdade, vários direitos humanos individuais das pessoas que vivem na cidade, como saúde, moradia, transporte, ou se ele é um novo direito. A nossa concepção é de que se trata de um novo direito humano que se traduz, principalmente, em três componentes. O primeiro deles é a garantia do pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais da população.

A garantia desses direitos significa estabelecer novos parâmetros para a solução de conflitos existentes na cidade. Por isso, adotamos a necessidade de, nas tensões existentes, como a questão das ocupações, aplicar o princípio da paz como forma de solução pacífica para esses conflitos.

Defendemos que haja respeito à identidade e à memória cultural da população, portanto, que estimulemos as formas como se produz a habitação social pela própria população, respeitados seus padrões culturais.

A questão da gestão democrática da cidade também é um componente do direito à cidade no sentido de que haja

uma vinculação das políticas urbanas e públicas com a questão da gestão e do orçamento.

Quando, no Estatuto da Cidade, lemos a respeito da gestão orçamentária participativa, há uma vinculação entre os processos e a definição das prioridades com a participação popular. Há uma grande discussão no Brasil para saber se devemos ou não institucionalizar esses mecanismos de participação popular que estão sendo vivenciados como orçamento participativo.

Particularmente, entendo que devam ser estabelecidos os direitos dos habitantes como garantia de participação nesses processos. Portanto, o plano diretor deve abranger não só as formas de exercício desse direito, mas também a questão da responsabilidade, uma vez que um dos problemas fundamentais da efetivação da nova ordem jurídica é gerar, de fato, responsabilidades para os agentes públicos e privados em caso de desrespeito e lesão a esse direito.

Nossa concepção é de que haja uma responsabilidade solidária em ações na cidade que venham a lesar o direito à cidade.

Outra questão fundamental no campo do direito à cidade diz respeito aos princípios das funções sociais da propriedade e da cidade como componentes indicadores, ou seja, se estão, ou não, sendo respeitados.

É a partir dessa concepção que vamos interpretar os instrumentos constantes no Estatuto da Cidade. A nossa perspectiva de aplicar os instrumentos do Estatuto em uma política urbana deve considerar a necessidade de ampliar a legitimação do marco legal na cidade.

Ou seja, toda a legislação que será construída na cidade a partir do marco legal, incluindo os planos diretores, tem que ter o componente da legitimidade no sentido de conjugar a democracia participativa com a democracia direta.

Socialização do conhecimento da cidade e das leis é fundamental para a construção da nova ordem jurídica legal

Entendo que essa nova ordem jurídica que está sendo constituída somente vai ter legitimidade se agregar o componente da democracia direta e participativa. E o que verificamos é que há uma grande dificuldade na gestão popular de assimilar a concepção de que toda a gestão na cidade deve ser democrática. Como em São Paulo, onde já existe o plano diretor e, agora, estão trabalhando com os planos regionais, ou seja, planos que complementarão o plano diretor.

Há um mecanismo na lei orgânica que define que os planos regionais e orçamento a serem definidos pelas sub-prefeituras de São Paulo devem passar por um conselho de representantes, que terá a função de tirar o poder da Câmara municipal, pois decisões que são tomadas atualmente por vereadores passarão a ser tomadas pelos conselhos representantes, por pessoas e lideranças comunitárias que decidirão sobre questões estratégicas como uso e ocupação do solo em uma determinada região da cidade.

Mesmo previsto na lei orgânica e mesmo o plano diretor apontando a necessidade desse conselho de representantes, há uma grande dificuldade em aprová-lo, pois a tensão existente entre a democracia participativa e a democracia direta é um desafio. E nós, como juristas e pessoas que atuam no campo do Direito, temos que defender que o processo de legitimação, eficácia e implementação das leis pressupõe que elas sejam condicionadas aos mecanismos de gestão democrática e sejam as instâncias legítimas na construção das leis, das normas e das políticas.

Trata-se de um desafio para todos nós. A cultura é sempre trabalhar no campo da democracia representativa, e a nossa cultura jurídica também. A minha preocupação maior no que diz respeito à construção dessa nova ordem jurídica é como construí-la, o que significa incorporar outros atores profissionais que sempre foram excluídos.

Entendo que, na formulação de uma legislação que seja de interesse da cidade, deve haver a garantia de que os segmentos da população participem do processo de to-

mada de decisões. Nesse sentido, uma outra questão fundamental é a educação, a construção da nova ordem jurídica legal que pressupõe um processo pedagógico e educativo da cidade.

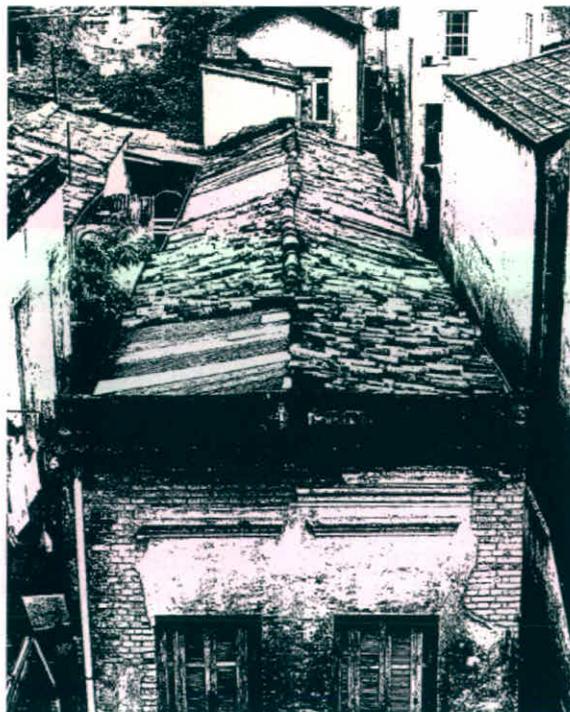
Como gestores e operadores do Direito temos uma responsabilidade grande em construir no processo democrático um processo educativo, uma metodologia que faça com que a apropriação do conhecimento dessa legislação seja de todo e qualquer habitante da cidade, uma vez que um dos problemas maiores diz respeito ao fato de o povo não poder participar de um processo de tomada de decisões. Se realizarmos uma audiência pública para aprovar um determinado orçamento, mas sem a população saber quais os elementos de uma peça orçamentária, quais as necessidades que uma cidade tem e quais os seus principais problemas, não vamos ter a garantia de que a população esteja participando de um processo real de gestão democrática.

O componente educativo e de socialização do conhecimento da cidade e das leis é um fator fundamental para a construção da nova ordem jurídica legal, pois, como se trata de um ação de interesse de todos e transversal, pres-

supõe a construção de uma legitimidade mediante processos democráticos.

* O doutor *Nelson Saule Júnior* é advogado, doutor e mestre em Direito urbanístico pela PUC-SP, coordenador da área de direito à cidade, do Instituto Pólis, e professor de Direito da PUC-SP.

“ O componente educativo e de socialização do conhecimento da cidade e das leis é um fator fundamental para a construção da nova ordem jurídica legal. ”



28 DE NOVEMBRO

TEMA: PRINCIPAIS ASPECTOS
DA NOVA ORDEM
JURÍDICO-URBANÍSTICA
E INSTRUMENTOS DA
POLÍTICA URBANA NO
ESTATUTO DA CIDADE

PALESTRAS

Aspectos urbanísticos

*Raquel Rolnik**

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos promotores deste evento, co-promotores do Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy, Instituto Pólis, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, que também tem sido um grande parceiro, ao Irib, com quem temos realizado vários eventos, e à Escola Paulista de Magistratura, que, espero, a partir deste evento se transforme num grande parceiro.

Tenho absoluta convicção de que o desafio que o Ministério das Cidades se propôs a enfrentar quanto à questão da irregularidade na produção, uso e ocupação do solo não é de governo, muito menos um desafio de novo governo federal, mas sim coletivo, envolvendo as esferas governamentais e, sobretudo, os diversos atores. Tenho sentido a grande mobilização das entidades em torno dessas questões que acontecem no país.

Nesse sentido, a ação do Ministério Público, dos registradores, das prefeituras, etc., que estão fazendo um movimento de baixo para cima, é o que vai viabilizar a ação efetiva e real, trazendo resultados para que possamos mudar de patamar nos próximos anos no Brasil.

Instrumentos urbanísticos da nova ordem jurídico-urbanística no país

A minha fala será totalmente voltada para a identificação das possibilidades existentes hoje, para impedir que novas ocupações e assentamentos precários, irregulares e ilegais aconteçam no país. Temos um passivo a resolver, a regularizar e incorporar e temos que fazê-lo. Entretanto, não podemos ficar eternamente na expectativa curativa, consertando aquilo que foi mal feito.

Nosso grande desafio é saber como vamos parar de produzir favelas, loteamentos clandestinos e irregulares

neste país, de tal forma que não tenhamos que trabalhar com políticas públicas de regularização do irregular para o resto dos nossos dias.

Temos instrumentos, possibilidades e condições para impedir que isso aconteça, no entanto, estamos em pleno momento de implementação desses instrumentos, por isso é muito importante nos apropriarmos deles.

Temos um problema absolutamente crucial que é como tratar uma sociedade com uma grande concentração de renda, de um lado, e, de outro, uma grande parcela de população de baixa renda.

Costumo dizer que isso está na origem de todas as mazelas principais das cidades, mas o desafio dos urbanistas e juristas é fazer com que essa sociedade seja a mais justa e equânime possível. Para isso, temos que trabalhar partindo do pressuposto da existência de desigualdades, do importantíssimo papel dos agentes públicos e da sociedade civil de combatê-la com os instrumentos que temos em mãos. Os instrumentos urbanísticos também são adequados para isso.

É claro que a idéia de uma parte qualificada e a outra não, da estrutura e da forma urbana que reproduzem a imagem da desigualdade e dos efeitos que isso produz são efeitos que vão além da questão da diferença da qualidade de vida das pessoas nas cidades.

Temos produzido cidades desequilibradas para todos. Ou seja, conseguimos montar uma equação em que os pobres, evidentemente, vivem muito mal, mas montamos uma equação em que a questão do lugar dos pobres na cidade não é equacionada, como se esse problema não existisse. Evidentemente, se trabalharmos unicamente com os mecanismos de mercado e de formação de preços, não caberão aqueles que não têm acesso ao mercado. E se eles não cabem, vão se instalar em locais não ocupados por esse mercado, nas áreas vedadas para ocupação, sobretudo, nas áreas de preservação ambiental.

A perda nessa equação não é unicamente dos mais pobres, é uma perda coletiva. É a cidade que vai assumir uma estrutura absolutamente inadministrável, cara, perversa e de péssima qualidade de vida para todos.

Temos que entender que o planejamento urbano dialoga com a ordem urbanística excludente. Eles têm diálogo de uma forma bastante perversa também. O que chamo de planejamento territorial tradicional é o planejamento antes de toda a nova concepção trazida pelo Estatuto da Cidade, pela crítica a essa ordem e as experiências recentes que têm questionado muito isso.

O importante é dizer que o planejamento urbano trabalha estabelecendo padrões adequados sem nenhuma espécie de vínculo com a realidade local, ou seja, se pensa no padrão e na técnica urbanística e não em uma discussão da relação com aquilo que se quer regular, isto é, muitas pessoas com pouquíssimas chances de compra daquela mercadoria ideal, o que acaba legitimando as desigualdades. A coisa mais perversa de todas, porque tem efeito político absolutamente complicado, é como o planejamento urbano trabalha no plano da idealidade, razão por que só se relaciona com a produção da cidade de classe média; o resto não é tratado pelo planejamento, mas pela gestão, que vai lá e discute a situação.

A contradição entre planejamento e gestão marca nossas cidades e contamina nossa política de práticas discricionárias. Na verdade, como o marco do planejamento exclui a maioria e essas majorias podem ser incluídas na base da gestão concreta, incluídas na base da vontade do gestor em incluí-las. Ou seja, os direitos estabelecidos pela ordem urbanística não são estendidos para todos.

Temos uma diferença e uma contradição entre direitos e favores. Esse é o grande problema existente na gestão de nossas cidades. Temos que aproximar essas duas realidades, trazendo a realidade e a produção das cidades para dentro do planejamento e não para fora.

No Estatuto da Cidade temos quatro tipos de instrumentos: os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, os instrumentos de regularização fundiária, os de democratização da gestão e os instrumentos de financiamento da política urbana.

É o sentido do instrumental do Estatuto que tem uma concepção de cidade e de direito à cidade, uma concepção de planejamento, trabalhando o plano diretor e o planejamento como espaço onde isso se define e uma série de instrumentos que podem ser mobilizados para que os objetivos do planejamento sejam cumpridos.

Esses instrumentos são de várias ordens, mas vamos trabalhar especificamente com os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, com os instrumentos mais propriamente urbanísticos que têm alguma interface com os de financiamento da política urbana, uma vez que essa é a grande diferença do instrumental do Estatuto em relação às técnicas do planejamento tradicional. A idéia é de que o planejamento urbanístico não serve para normatizar, pura e simplesmente dizendo o que pode ou não fazer. Os instrumentos urbanísticos são de intervenção no mercado

de terras no sentido da indução da ocupação em determinadas direções, entendendo que os processos de valorização e desvalorização da propriedade interferem na forma de construção da cidade, usando isso, ao invés de usar sem querer, por querer, com intencionalidade.

É claro que a questão central é o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Portanto, a missão do plano diretor é explicitar, no âmbito de cada cidade, como naquele momento e naquela cidade está sendo cumprida sua função social, quais são as condições de cumprimento da função social que devem ser obedecidas.

Não dá para trabalhar os instrumentos separados dos planos e dos seus objetivos; esse é o pior erro que podemos fazer, tomar os instrumentos em si não como instrumentos de uma política e de um objetivo estabelecido no plano. Em nome disso, se cometem erros absurdos do ponto de vista urbanístico, como é o de usar instrumentos totalmente inadequados para os objetivos expressos no plano, ou pior, criar planos declaratórios de intenções e diretrizes e leis de uso e ocupação do solo que nada mais são do que instrumentos urbanísticos que não dialogam com os objetivos e diretrizes e caminham numa direção contrária.

Assim, é muito importante defender a tese de que o plano diretor vai até o fim, ou seja, ele diz qual é o princípio, o fim, as diretrizes, onde se deve chegar e quais os instrumentos para se chegar ao fim.

Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano

Ressaltando o papel fundamental do plano diretor nesse processo, ele é a peça que vai definir a cidade que queremos, e a partir dela vai poder estabelecer as formas de atingi-la.

No campo dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, a primeira coisa a entender é a regulação do uso e ocupação do solo.

A regulação do solo nada mais é do que destinar pedaços da cidade para diferentes segmentos econômicos e sociais. Quando dizemos "esta é a forma de ocupação de um lugar" estamos falando qual é o grupo econômico e social que vai ocupar o lugar, seja para as áreas residenciais ou comerciais.

Existe uma relação unificada; todas essas coisas não são separadas, pois um plano e uma forma de ocupação da cidade pode concentrar riqueza e oportunidades ou pode alterar essa concentração, pode produzir uma cidade segregada, como é o caso das nossas cidades, ou então combater a se-

gregação. Isso é preciso deixar claro porque não existe nenhuma inocência técnica em padrão e tipologia urbanística.

Isso é absolutamente mesclado com uma forma de produção socioeconômica do espaço. Quando falamos, por exemplo, em lote mínimo de 500 m², cuja residência só pode ocupar metade dele, estamos falando que se trata de um palacete de milionário. Para isso, precisamos entender esses efeitos e trabalhar no sentido de conseguir a cidade que queremos.

Uma das questões essenciais neste momento de desafios é saber onde vão ficar os pobres. Não só suas residências, mas também seus espaços comerciais, de serviços, industriais, microempreendedores, as fábricas de fundo de quintal, as oficinas, o informal. Como vamos fazer para colocar para dentro do formalismo tudo que está fora da ordem urbanística e econômica? Ou vai haver um lugar adequado ou vai ficar na irregularidade e na ilegalidade. Essa é a opção que temos que ter nas cidades brasileiras hoje, esse é o tema das cidades. Tomara que daqui a alguns anos consigamos mudar de assunto.

A questão dos vazios urbanos entra fortemente nessa discussão porque, quando se trata de distribuição de recursos territoriais de uma cidade ter áreas com infra-estrutura pronta e sem uso nenhum, é algo totalmente inadmissível.

O que define qual é o melhor uso para aquele lugar é o plano diretor que, às vezes, deixa o imóvel vazio por se tratar de uma área extremamente densa que precisa de áreas verdes e de uma boa

relação entre vazio e área ocupada. Ou seja, a função social, nesse caso, pode ser o vazio.

Temos que entender também que o importante é designar o uso e a função. O macrozoneamento é que designa qual é a melhor forma de usar, ou seja, ele é a base para aplicar os instrumentos de indução.

Regularização urbanística tem que servir para construir cidades equilibradas

Uma das primeiras questões para obrigar o uso social da propriedade é a identificação da função social. Se a propriedade não estiver sendo usada de acordo com aquela função, no grau de ocupação que é definido no plano diretor, que é variável, um pedaço da cidade tem que ter uma ocupação mais intensa, mais densa, pois está infra-estruturado, porque agüenta uma densidade maior, e aí é preciso tomar cuidado para não confundir densidade demográfica com densidade construtiva. No nosso país, quanto maior a densidade construtiva, quanto mais metros quadrados houver por terreno, menos pessoas haverá.

As etapas existentes dentro do Estatuto, definido qual é o grau de densidade do uso daquele local, não só qual é o uso, mas em que intensidade, se a propriedade não cumpre aquilo, existe o

instrumento da edificação compulsória com um prazo (2 anos). A propriedade estará obrigada ao IPTU progressivo no tempo, que é o aumento anual da alíquota do IPTU, até



“ Uma das primeiras questões para obrigar o uso social da propriedade é a identificação da função social. ”

o máximo de 15% do valor do imóvel, em cinco anos. Se depois de cinco anos o terreno estiver inutilizado, poderá ser desapropriado por seu valor venal e a desapropriação ser paga em títulos da dívida pública.

O objetivo desse instrumento não é fazer caixa para a prefeitura ir aumentando o IPTU. Não é desapropriar para pagar com título da dívida pública no final. O objetivo é induzir à ocupação; essa série de ameaças em face da possibilidade de utilização da propriedade visa à solução do problema.

Uma das questões fundamentais é criar espaço para a moradia popular em áreas com boa infra-estrutura, e os instrumentos urbanísticos podem servir para isso, como é o caso do instrumento que tem sido usado para o estabelecimento do zoneamento especial de interesse social, das Zeis. Isso vai ser visto depois como instrumento de regularização de áreas já ocupadas, mas acho que o grande efeito que as Zeis podem ter é, ao destinar a área dentro de um zoneamento para interesse social, garantir as possibilidades maiores de acesso a essa terra por uma renda um pouco menor. Esse é um instrumento de grande interesse que combina com o instrumento da edificação compulsória e do IPTU progressivo.

Do ponto de vista urbanístico, outra coisa muito importante é a consagração da idéia do direito de superfície, separando o direito de propriedade do direito de construir. O princípio do direito de superfície, segundo o qual se pode alienar sem alienar a propriedade, permite utilizar alguns instrumentos interessantes de indução como a outorga onerosa do direito de construir, o solo criado e a transferência do direito de construir.

A transferência do direito de construir, principalmente nas questões relativas à preservação de patrimônio cultural

e natural, e a outorga onerosa do direito de construir têm dois sentidos. O primeiro sentido é o de constituição de um fundo que permite investir em habitação, e o outro é separar o que é a valorização doutrinária decorrente da localização, do investimento do próprio proprietário ou coletivo, que foi feito ao redor, que valoriza a propriedade, enfim, isso tem uma certa lógica. O que não tem lógica nenhuma é uma lei definir um potencial de aproveitamento para o terreno e isso valorizar ou desvalorizar o imóvel.

Assim, toda a tentativa no campo da outorga onerosa das operações urbanas é no sentido de separar o que é potencial atribuído por lei que está no campo do instrumento urbanístico da indução e o valor. Isso significa a propriedade incorporar o menos possível unicamente decorrente desse potencial e não dos demais elementos de valorização, que é a localização, a infra-estrutura, as benfeitorias, etc. Esse é o conceito mais importante. A regularização urbanística não pode mais servir para o que sempre serviu neste país, para construir e valorizar patrimônio. Regularização urbanística tem que servir para construir

cidades equilibradas. Os instrumentos do Estatuto nos permitem operar melhor a regulação e com menos incidência sobre a valorização.

“Outra coisa muito importante é a consagração da idéia do direito de superfície, separando o direito de propriedade do direito de construir.”



*A doutora *Raquel Rolnik* é secretária nacional dos programas urbanos do Ministério das Cidades; arquiteta e urbanista especializada em planejamento e gestão da terra urbana; professora de pós-graduação em urbanismo da PUC/Campinas; professora associada do programa de pós-graduação em Projetos Urbanos na Universidade de Buenos Aires; assessora e consultora de organizações não-governamentais; autora de vários artigos e livros sobre a questão urbana.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: PRINCIPAIS ASPECTOS
DA NOVA ORDEM
JURÍDICO-URBANÍSTICA
E INSTRUMENTOS DA
POLÍTICA URBANA NO
ESTATUTO DA CIDADE

PALESTRAS

Publicidade registral de situações urbanísticas

Rafael Arnaiz Eguren*

Em primeiro lugar quero manifestar meu agradecimento à organização pelo convite para participar deste evento, que é, em princípio, exclusivamente dedicado à organização e à ordem urbanística no Brasil. Trata-se, portanto, de uma experiência estrangeira, a espanhola, que, apesar de não coincidir absolutamente com a brasileira, pode acrescentar dados e experiências positivas, sobretudo tratando-se das mudanças produzidas nos últimos trinta anos na Espanha.

Desde os anos de 1960, 1965 até hoje, a Espanha transformou-se, passando de um país agrário e rústico para um país urbano e industrializado, cujo crescimento dos núcleos urbanos populacionais foi extraordinário, criado, por um lado, pelos movimentos migratórios vindos do campo para as cidades e, por outro, de modo muito acentuado, pela enorme afluência turística que a Espanha teve a partir dos anos 1965–1970.

Durante as décadas de 1970 e 1980 produziu-se um crescimento desordenado, quando apareceram bairros ou loteamentos ilegais, que criaram a necessidade de uma legislação urbanística ágil, inteiramente coordenada com o registro da propriedade como principal instrumento de proteção do direito de propriedade e sobre os demais direitos reais de bens imóveis.

O ponto de referência legislativo e de competência com o qual se encarou esse problema na Espanha foi o seguinte. Nossa Constituição de 1978 já traz, em termos parecidos com o Estatuto da Cidade brasileiro, o fato de que o conteúdo e o modo de exercício do direito da propriedade imobiliária fica, em todo caso, determinado, por sua função social, o que dará lugar a que esse conteúdo seja amplia-

do ou reduzido, conforme o tipo e as características do objeto imobiliário sobre o qual recai o direito. De tal maneira que, segundo estabelece a própria Constituição e a legislação urbanística estatal federal, o conjunto de obrigações, deveres e capacidades urbanísticas do direito de propriedade formam parte essencial do seu conteúdo e transmitem-se com o imóvel, afetando necessariamente todos os adquirentes, mesmo quando tais deveres, obrigações ou limitações não constem expressamente do registro, delimitados de forma primordial pela lei e, acima disso, pelo texto constitucional.

Por tudo isso, é a legislação federal que delimita qual deve ser o conteúdo da propriedade imobiliária urbana; quais são as possibilidades de atuação administrativa sobre a propriedade imobiliária urbana, fundamentalmente mediante a desapropriação forçada; qual deve ser o critério para determinar o valor dos imóveis e, portanto, do direito de propriedade; e quais são as faculdades inerentes ao direito, segundo a classificação do solo. Ou seja, se o solo foi classificado como urbano, urbanizável, rural não-urbanizável.

Fica, portanto, reservado ao legislador federal a delimitação do conteúdo urbanístico do direito de propriedade. Os estados e as comunidades autônomas legislarão sobre procedimentos urbanísticos, sobre a criação do planejamento e sobre gestão urbanística, para que, finalmente, os municípios desenvolvam o plano diretor e executem a gestão urbanística, a implantação do bairro e, posteriormente, das unidades a serem edificadas.

Todo esse marco legislativo de caráter fundamentalmente público, uma vez que implica uma atuação administrativa dirigida à consecução do interesse público no desenvolvimento ordenado do núcleo urbano populacional, deve ser coordenado com a titularidade privada da propriedade e outros direitos reais imobiliários. Assim, para sua implementação adequada, para que possa ter eficácia ágil e rápida, ele precisa do estabelecimento de um estatuto completo que regule o modo de acesso de todas as reorganizações urbanísticas da propriedade ao registro de propriedade.

Registro da propriedade na Espanha

Sobre o registro da propriedade na Espanha, eu me permito agora uma breve explicação. Ele se organiza sobre princípios essencialmente iguais ou muito parecidos aos princípios do registro da propriedade brasileiros. Funciona à luz de um princípio de dispersão pelo território, compe-

tência territorial exclusiva, circunscrição registral, organização do arquivo mediante um fôlio real no qual é matriculado o imóvel e se fazem constar todas as transmissões: uma inscrição declarativa, mas quase constitutiva, por gerar uma presunção de exatidão do conteúdo do registro, só rompido em virtude de uma sentença judicial que cria, assim, uma proteção absoluta para o adquirente que confia no registro pelo princípio da fé pública. É um sistema que cria efeitos jurídicos muito fortes, em alguns casos gera efeitos jurídicos expropriantes pela fé pública e pela possibilidade de prevalecer o título inscrito em face do título não-inscrito, mas validamente constituído.

Entretanto, esse sistema registral sofreu duas deficiências fundamentais desde sua implantação, em 1861, que se intensificaram de modo especial quando se tratou de regular o acesso das transformações urbanísticas ao registro. Por um lado, a insuficiente identificação dos imóveis matriculados. Até o ano de 1997 não se desenvolveu um sistema de descrição objetiva dos imóveis matriculados. Previamente, a descrição é a que está no título, realizada pelas partes, tendo, em muitos casos, superfícies errôneas e determinação dos confrontantes somente pelos nomes dos proprietários dos prédios confinantes. De modo que há uma insuficiente identificação dos imóveis.

Um segundo problema foi que ao fazer-se voluntária a inscrição na Espanha, e, em muitos casos, tratando-se de imóveis agrários, rurais, de pequeno valor, a cadeia de transmissão foi interrompida, de forma que interrompeu-se a linha de sucessão na titularidade. As matrículas estão ainda feitas em nome de antepassados, dos que, posteriormente, herdaram e venderam, criando situações de inexatidão no registro.

Portanto, os fortes efeitos substantivos que decorrem da inscrição mediante a fé pública, e as deficiências que resultam da insuficiente identificação e do caráter voluntário da inscrição devem ser levadas em consideração na hora de regular o acesso ao registro da reorganização de imóveis e de direitos de propriedade que o processo de transformação urbana gera.

A regulação dessa matéria já ocorre com as primeiras leis urbanísticas, mas de forma muito programática, pouco detalhada, pouco precisa. Primeiro, na lei de 1956; posteriormente, na lei de 1976 e na legislação de 1980; e, finalmente, nas leis de 1992 e 1998, leis federais, uma vez que a competência para organizar e regular os registros públicos, na Espanha, é sempre de caráter federal, de caráter estatal.

Princípios gerais de coordenação entre o registro da propriedade e a atuação administrativa da reorganização urbanística espanhola

Sobre a base dos princípios expostos, elaborou-se em 1997 uma norma cuja finalidade exclusiva é regular a inscrição dos processos de transformação urbanística. São algumas normas complementares à legislação dos registros públicos, sobre as inscrições de atos urbanísticos, constando de 100 artigos e que determinam como princípios essenciais da coordenação entre o registro e a atuação urbanística.

Em primeiro lugar, foi estabelecida a inscrição obrigatória de todo o processo que provoca uma transformação física e jurídica em virtude de razões urbanísticas, de todo loteamento, de todo parcelamento, de toda atuação geradora de novos núcleos, a partir dos desmembramentos, dada a impossibilidade que se produza, pela atuação municipal, uma realidade jurídica que contradiga a realidade jurídica existente no registro. E o princípio básico em que se apóia esse acesso ao registro da transformação urbanística do loteamento é o de que o registro não pode, em nenhum caso, ser um obstáculo, um freio à plena eficácia da reorganização urbanística. Para isso, é preciso que a administração municipal, que é quem leva adiante esse processo de transformação, ou o empresário privado – proprietários individuais ou empresas – tenha os meios pessoais e financeiros necessários para desenvolver a atuação de execução, de gestão urbanística, produzindo a documentação que, posteriormente, deverá aceder ao registro.

O segundo princípio é o de que a atuação qualificadora do oficial do registro se converterá num apoio à proteção da legalidade urbanística. Apesar de as competências de polícia urbanística corresponderem ao município, à administração local, a qualificação do registrador colaborará com o município, assegurando que qualquer transação de caráter civil cumpra não somente os requisitos de validade exigidos pela legislação civil, mas também os requisitos de legalidade urbanística. E não somente nas atuações de loteamentos em zonas de expansão, mas no centro das cidades. Reformas de edifícios, novas construções, desmembramentos em zonas já urbanizadas. Portanto, o registrador deve qualificar a legalidade urbanística e, nos casos em que não haja os dados necessários, deve ser estabelecido um sistema de comunicação rápida e fluida com a prefeitura, para que ela possa comunicar, em breves prazos, ao oficial do registro, se um determinado título cum-

pre os requisitos de legalidade urbanística necessários para sua inscrição.

Em terceiro lugar, o registro da propriedade deve possibilitar uma publicidade daqueles procedimentos administrativos e judiciais que tenham por objeto a disciplina urbanística ou a impugnação de atos administrativos de loteamento ou parcelamento mediante anotações preventivas – creio que em português se chama averbação – no fôlio registral. A administração local deve poder dar publicidade a sanções impostas em razão do descumprimento de deveres urbanísticos e, junto a isso, os particulares devem poder fazer constar no fôlio de seus imóveis os procedimentos judiciais que iniciem contra atuações administrativas de urbanização.

Em quarto lugar, o registro deve servir de apoio para dar eficácia aos instrumentos legais de intervenção municipal e administrativa no mercado do solo. Fundamentalmente, direitos de avaliação e retrato, de construir e de venda ou obrigação de construir. O município deve estar constantemente coordenado com o registro da propriedade, comunicando-lhe as áreas onde qualquer transmissão está sujeita a direitos de retrato, comunicando as inscrições que foram feitas nos registros municipais de vendas forçadas, de obrigação de construir, de forma tal que o registrador possa, em caso de ocorrerem transmissões de direitos reais sobre os referidos imóveis, comunicá-las ao município.

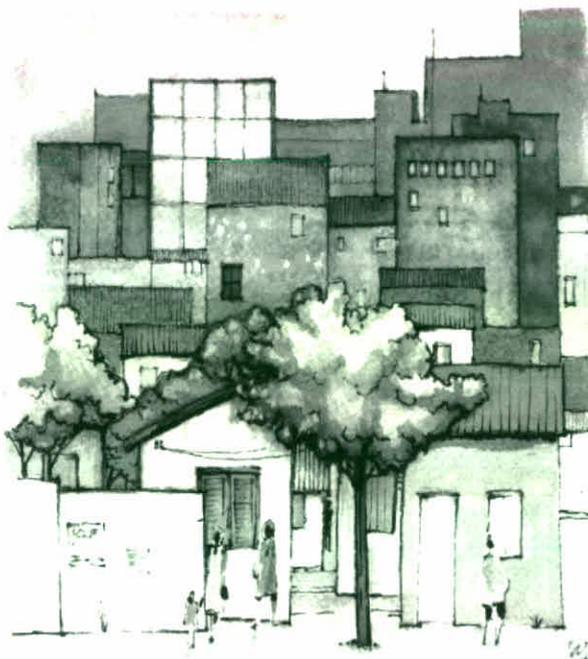
E, finalmente, o registro da propriedade deve ser ainda um instrumento de simples publicidade, de fornecimento de informação, sem outro efeito a não ser dar ao conhecimento dos proprietários as circunstâncias urbanísticas que afetam a referida propriedade, o referido imóvel, a referida matrícula.

A questão é facilitar a inscrição no registro

Sobre esses princípios gerais foi elaborada nos anos de 1992 e 1997 toda a coordenação entre o registro da pro-

priedade e a atuação administrativa e privada de reorganização urbanística.

Primeiro, foi estabelecido um critério de *numerus apertus* na determinação dos atos urbanísticos passíveis de inscrição. Qualquer atuação urbanística que afete o conteúdo da propriedade imobiliária e seja referente a um imóvel ou matrícula determinada será passível de inscrição sempre que sejam cumpridos os requisitos registrais administrativos necessários.



Em segundo lugar, a titulação, em virtude da qual será realizada a inscrição, que geralmente é administrativa. É o secretário da prefeitura quem emite o atestado em virtude do qual será feita a inscrição. Não são estabelecidos requisitos de escritura pública com intervenção notarial para inscrever as atuações urbanísticas com a finalidade de facilitar a inscrição.

Em terceiro lugar, e fundamental, é o acesso ao registro do loteamento, do parcelamento e do reparcelamento, que, na Espanha, podem ser feitos por um sistema de atuação privada dos próprios proprietários ou de atuação

privada de outro empreendedor que não os proprietários, sem necessidade de desapropriação, ou utilizando um sistema de desapropriação, se necessário, ou mediante um sistema de compromisso ou convênio urbanístico. Tais atuações de loteamento e parcelamento acedem ao registro de forma global e unitária, ou seja, referidas à totalidade da gleba ou da superfície reparcelada/loteada, e de forma tal que o documento administrativo no qual o município e os titulares registrais intervêm, ou pelo menos puderam intervir os titulares registrais devidamente notificados, será suficiente, sem a necessidade de intervenção judicial, em hipótese alguma, para realizar, no registro da propriedade, as retificações necessárias para inscrever o resultado do loteamento.

A questão é dar agilidade e rapidez e facilitar a inscrição no registro de toda uma atuação administrativa. Se o

loteamento demora quatro anos e, previamente, a redação demora outros quatro anos, é impossível agir sobre o crescimento da cidade. O crescimento desordenado, ilegal e clandestino sempre será mais rápido que a resposta administrativa e registral.

A resposta tem de ser rápida e permitir a inscrição no registro sem prejuízo de que possam ser ajuizadas, se necessário, posteriormente à inscrição do loteamento, ações judiciais geralmente referentes a problemas de indenização. Portanto, o documento administrativo de loteamento será suficiente para fazer a matrícula das glebas que não estiverem previamente matriculadas, para retomar o trato se a última inscrição ou titular não for aquele que justifica seu direito no processo, e para retificar superfícies, para retificar descrições. As discussões que aconteçam sobre uma determinada propriedade ou imóvel, sobre a existência ou não do direito, do valor da indenização a ser paga sobre a existência ou não de encargos, não paralisam a inscrição global de projeto no seu conjunto; elas serão resolvidas posteriormente, depois que o projeto esteja inscrito, de forma que possam ser iniciadas as atuações de edificação e, sobretudo, as ações de financiamento hipotecário da edificação, não ficando paralisadas por discussões, por procedimentos judiciais sobre a titularidade ou pela existência ou não de encargos.

Espanha enfrenta crescimento urbano com a coordenação entre atuação registral e atuação municipal de reorganização da propriedade

Portanto, para incorporar à legalidade urbanística o rápido crescimento de seus núcleos urbanos, a Espanha seguiu os seguintes princípios fundamentais.

Em primeiro lugar, desenvolveu uma alta qualificação, gerou equipes altamente qualificadas nas administrações encarregadas da gestão, execução e polícia urbanística dos

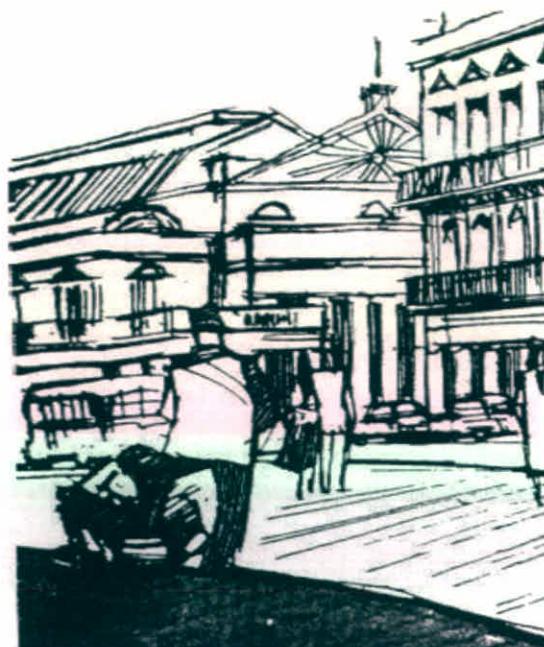
municípios. É necessário que os municípios tenham uma gerência de urbanismo suficientemente preparada e com meios econômicos e materiais necessários para efetivá-lo.

Em segundo lugar, houve uma coordenação com o registro da propriedade desde o começo do processo, de forma tal que o documento administrativo criado para recolher o resultado de um procedimento, no qual a intervenção do titular registral não foi necessária, porém, teve a oportunidade de intervir suficientemente para provocar a modificação registral, ficando as discussões judiciais para um momento posterior.

No âmbito da desapropriação, a legislação geral foi modificada com finalidades urbanísticas. A desapropriação urbanística permitiu a tomada de posse sem necessidade de intervenção judicial, permitiu fixar a indenização por parte da prefeitura, permitiu a determinação do valor global de toda a área reparcelada ou loteada sem necessidade de determinar o valor de cada uma das parcelas pertencentes a diferentes proprietários, e permitiu, finalmente, quebrar os históricos registrais, quebrar o princípio do retrato sucessivo, para gerar a nova realidade registral.

Para concluir, o registro da propriedade deve colaborar para a plena efetividade da reorganização urbanística. Aquelas descrições inexatas nos livros antigos – acho que no Brasil existe esse mesmo problema, pois houve uma passagem do sistema de fôlio pessoal para o sistema de fôlio real – ou a existência de titulares registrais desconhecidos não podem, em hipótese alguma, paralisar o processo de transformação urbanística, devendo existir uma constante comunicação e coordenação entre a atuação registral e a qualificação feita pelo registrador, de um lado, e a atuação municipal de reorganização da propriedade, de outro.

* O doutor *Rafael Arnaz Eguren* é registrador imobiliário na Espanha, licenciado em Direito pela Universidade de San Pablo.



28 DE NOVEMBRO

TEMA: ESTATUTO DA CIDADE.
POSSIBILIDADES E LIMITES.

PALESTRAS



Plano diretor: necessidades e possibilidades

*Betânia de Moraes Alfonsin**

Gostaria de agradecer a presença de todos, ao Ministério das Cidades, ao Ministério Público de São Paulo, ao Instituto Pólis e ao Irib.

Para mim, é uma honra participar deste seminário que reputo da maior importância por ter conseguido reunir este público.

Fui desafiada a falar sobre plano diretor com pessoas muito qualificadas. Tenho certeza de que este painel vai trazer elementos muito importantes para que possamos entender como o plano diretor terá um papel fundamental e distinto daquele que, tradicionalmente, atribuímos à legislação municipal.

Vou trabalhar com as questões jurídicas envolvidas na discussão sobre o plano diretor e seu papel.

Vou tentar trazer os imperativos jurídicos para essa legislação a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, o que está colocado para o plano diretor. Em segundo lugar, a questão dos instrumentos do plano diretor, superficialmente, e, em terceiro lugar, a gestão, uma dimensão fundamental que deve ser compreendida pelas cidades a respeito do planejamento urbano.

Um novo papel para o velho plano diretor: espinha dorsal da política urbana

O plano diretor vai ter um novo papel e um novo perfil.

Antes da promulgação da Constituição de 1988 tivemos um longo período de ditadura militar que deu aos planos diretores um papel de mero ordenamento físico territorial.

Esse período vai ser marcado pelo planejamento tecnocrático, ao qual a Raquel Rolnik se referiu. É um planejamento que traduz normas completamente descoladas dos processos sociais e dos conflitos que ocorrem nas arenas urbanas. Vamos ter o planejamento de uma cidade idealizada, cujo poder público, sozinho, faz uma carta da cidade pensando onde vão ficar os lo-

tes, as áreas de preservação permanente, etc., sem dialogar com a cidade real. Com isso, vamos ter um completo descompromisso da regulação com a cidade, que está do lado de fora da porta do gabinete de planejamento.

Na década de 1980, uma série de agentes que atuam no espaço urbano passam a fazer a crítica do processo de planejamento urbano e a propor um novo papel para a regularização. Nesse caso, cito o papel importante que teve o fórum nacional de reforma urbana, que atua até hoje, para incluir na nova ordem constitucional um capítulo sobre a política urbana, conferindo uma nova situação ao planejamento urbano.

Na Constituição federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, de forma mais contundente, operamos uma mudança de paradigma; temos agora um plano diretor cumprindo um papel absolutamente distinto. As regras assumidas pelo plano diretor vão permitir que as propriedades urbanas que não cumprem sua função social encontrem mecanismos que capacitam o poder público a intervir nessa realidade e no processo de produção da cidade.

O descolamento entre atividade do planejador urbano e atividade de produção da cidade, que é feita pelo mercado imobiliário formal bem como pelas forças informais de acesso à terra na cidade, vai dar ao poder público um instrumental para que intervenha na cidade fazendo com que

ela deixe de ser tratada como negócio por aqueles que fazem dela um espaço de riqueza a custo do investimento público. Com isso, uma enorme parcela da população é excluída do acesso à terra pelo processo de valorização da terra urbana que se produz por esses mecanismos perversos.

Na Constituição federal, o plano diretor vai ser a espinha dorsal da política urbana, trazendo o indicador dos instrumentos passíveis de utilização pelo poder público.

Nessa nova ordem constitucional, as funções sociais da cidade e da propriedade vão ser a diretriz central da política urbana, com a indicação de instrumentos capazes de fazer com que seja atendida, concretamente, no território da cidade bem como aos critérios que dêem conta de como a função social de cada cidade é atendida.

A função social da propriedade é um princípio constitucional de importância fundamental para a nova ordem jurídico-urbanística. Temos que ter em conta o alcance desse princípio e quais seus efeitos.

O plano diretor é a peça cuja responsabilidade é trazer o princípio constitucional da Constituição para a realidade bem como os instrumentos capazes de dar eficácia a esse princípio.

Não podemos admitir que esse princípio seja mera filosofia. Temos que conseguir traduzir isso na prática, estabelecendo regras e normas passíveis de aplicação no território

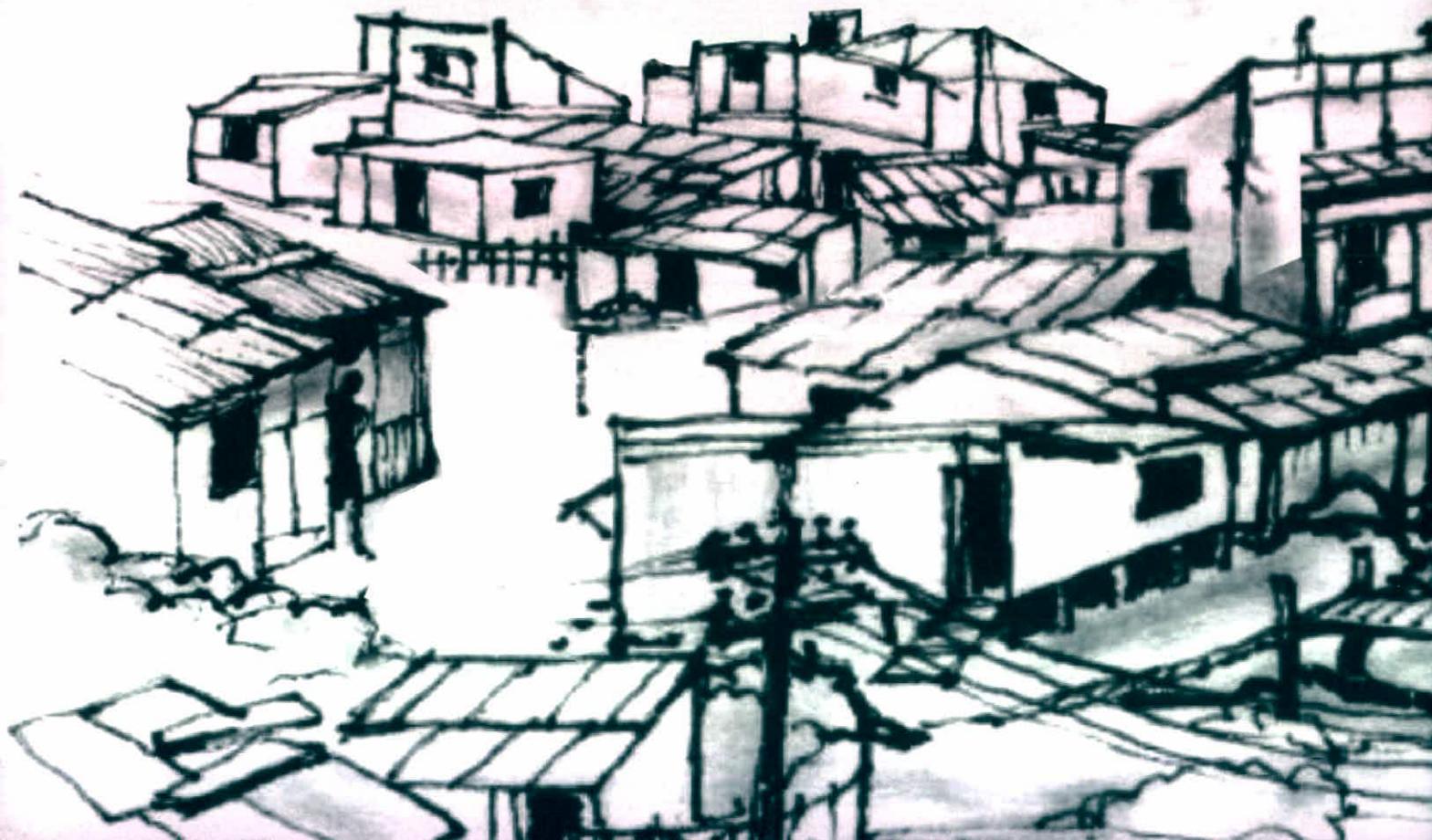
nacional e monitoramento por parte do poder público, para aferir se as propriedades urbanas estão ou não atendendo sua função social. Define-se concretamente, deixando de ser uma norma abstrata cuja função social passa a existir de fato e cada terreno municipal passa a ser atendido.

Função social da cidade e função social da propriedade

No Estatuto da Cidade existem duas expressões também utilizadas na Constituição federal, mas cuja vinculação agora é muito estreita: as questões da função social da cidade e da função social da propriedade.

Em geral, não refletimos muito sobre isso e achamos sempre que se trata da mesma coisa, ou seja, quando atendemos a função social da propriedade estamos, automaticamente, atendendo a função social da cidade. O Estatuto aponta esses dois imperativos que estão designados para a cidade, para a ordem urbana e para a política urbana e a da propriedade cuja função social é atender, uma vez diretamente vinculados.

Com a expressão função social da cidade, no *caput* do artigo segundo do Estatuto da Cidade, estão as diretrizes para a política urbana: "Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções so-



ciais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais (...)" . Aqui há uma tradução, pois essa sustentabilidade não é um termo unívoco e matemático. Pelo contrário, é um termo fluido e escorregadio que tem todo tipo de interpretação. O Estatuto da Cidade vai dizer que essa cidade sustentável é: "I- 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".

O que o Estatuto diz sobre a função social da propriedade está no capítulo que trata do plano diretor.

"Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta Lei."

As questões da qualidade de vida e justiça social estão postas como imperativo para a propriedade urbana.

Como podemos fazer uma interpretação que não contemple isoladamente esses dois dispositivos?

É totalmente possível dizer que a propriedade urbana atende a sua função social se estiver atendendo às neces-

sidades dos cidadãos, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos. Se isso está colocado como função social da cidade e se temos no parágrafo que trata da função social da propriedade, da necessidade de qualidade de vida e justiça social, como é possível ter uma interpretação que não me diga que qualidade de vida e justiça social são direitos do acesso à terra e à moradia?

O alcance do princípio da função social tem que ser objeto de nossa atenção. Essa interpretação sistemática nos autoriza a dizer que a função social da propriedade tem efeitos jurídicos, uma vez que é justamente o direito ao acesso à terra e à moradia. E é o plano diretor que tem de ter a capacidade de fazer uma regulação e pô-la à disposição do poder público capaz de atender essa necessidade.

Plano diretor: conteúdo tradicional

Qual é o conteúdo tradicional dos planos diretores que operavam antes da Constituição federal?

Em geral, vinha a definição do zoneamento, ou seja, onde vão morar os ricos, onde vão morar os pobres, qual a área que não pode ser ocupada, mas que fatalmente será ocupada por aqueles que não conseguem ter acesso ao mercado formal de moradia; regras para o parcelamento,



uso e ocupação do solo; regime urbanístico, plano regulador que traz todo o regime do que se pode edificar no lote; e uma proposta para o traçado viário estruturador da cidade.

Plano diretor: novos conteúdos e novo papel

A nova ordem constitucional não elide os papéis tradicionais, no entanto, traz novos conteúdos e um novo papel para o plano diretor:

Em primeiro lugar, a definição de critérios de aproveitamento mínimo para a propriedade urbana, ou seja, a função social da propriedade que a Constituição federal estabeleceu como princípio. O plano diretor é que vai dizer como é que a propriedade vai ser atendida em cada cidade.

Mais do que critérios, vai se saber quais são as áreas na cidade em que se poderá exigir uma urbanização e ocupação prioritárias, pois naquelas áreas estarão sendo aplicados os instrumentos do artigo 182. Os proprietários poderão ser notificados para que parcelam ou edifiquem, compulsoriamente, se aquela região for identificada para ser mais abem aproveitada, uma vez que existe uma infraestrutura instalada e ociosa bem como uma demanda por utilização.

Na nova ordem constitucional, a administração pública passa a ter o poder de intervir no conteúdo do direito de propriedade, dizendo como essa propriedade deve atender a função social. Se é verdade que a função social da propriedade deve ter efeitos jurídicos que não se restringem à notificação de vazios urbanos, mas que o acesso à terra e à moradia também é um efeito jurídico da função social, isso tem de constar do plano diretor. Trata-se de prerrogativas totalmente respaldadas pela ordem trazida pelo Estatuto da Cidade, de instrumentos jurídicos como a concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, apoio municipal às ações de usucapião urbano e especial para fins de moradia e instrumentos urbanísticos, como são as zonas especiais de interesse social. Todos são instrumentos comprometidos com o direito à moradia, com o reconhecimento pelo poder público de que há territórios ocupados para fins de moradia e de que essa população também tem direito à cidade.

O direito à segurança da posse também pode ser tutelado pelo plano diretor. Além disso, gostaria de chamar a atenção de que, se estamos trabalhando com a idéia de saneamento ambiental como uma das exigências fundamentais da função social da cidade, deve haver no plano diretor uma es-

tratégia de produção da cidade que se articule a uma estratégia de qualificação ambiental desse urbano. Não se pode pensar apenas na regularização fundiária, mas em como fazer uma aproximação de dois direitos fundamentais, o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

Plano diretor: conteúdos opcionais

O Estatuto da Cidade tem uma série de artigos que tratam os conteúdos como opções cuja adoção não é obrigatória pelo plano diretor. Se os municípios quiserem trabalhar com os instrumentos opcionais, deverão regular essa matéria para o plano diretor.

Um desses instrumentos é o direito de preempção, que dá ao poder público o direito de preferência para a aquisição de imóveis urbanos que estejam sendo objeto de alienação entre particulares, em áreas previamente delimitadas no plano diretor. É um instrumento importantíssimo da política habitacional para intervenções estruturadoras da cidade.

A outorga onerosa do direito de construir, popularmente conhecida como solo criado, que muitas cidades já aplicam, é um instrumento urbanístico com uma série de outros efeitos e que pode também financiar a regularização nos assentamentos informais e atender às necessidades da população de baixa renda.

Outro instrumento opcional do Estatuto da Cidade importante para utilização pelo poder público é a alteração do uso do solo mediante uma contrapartida do beneficiário.

As operações urbanas consorciadas, que alguns municípios já vinham fazendo, passam a ter regulação e previsão em lei federal.

E, por último, a transferência do direito de construir. Caso pretenda utilizá-los, o poder público deve regular esses instrumentos no plano diretor.

Que cidades devem ter plano diretor?

Já que estamos falando de possibilidades e necessidades, quais as cidades que devem ter o plano diretor?

Para as cidades com mais de 20 mil habitantes, o plano diretor já era mandamento constitucional. A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade são as cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar a notificação para fins de parcelamento e edificação compulsórios, ou seja, instrumentos para os vazios urbanos serem aproveitados com uma função adequada; as cidades situadas em áreas de interesse turístico e as que estão inseridas em áreas influen-

ciadas por empreendimentos com grande impacto ambiental na região.

Gestão integrada

Este é o último ponto da minha exposição que reputo da maior importância. Pela primeira vez vamos ter algo muito importante previsto na lei federal.

A doutora Raquel Rolnik falou do divórcio entre planejamento e gestão que sempre existiu nas nossas cidades. De fato, o planejamento urbano padecia dessa síndrome de falar sozinho. A idéia agora é que o plano diretor não seja uma peça abstrata, mas que dialogue com o conjunto da gestão e que tenha capacidade, o que está muito longe ainda da nossa realidade, e que esteja próximo da gestão orçamentária das cidades.

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual municipal devem estar relacionados ao planejamento urbano, incorporando as diretrizes e as prioridades nele contidas. O que pode parecer uma questão menor não é. Essa articulação é muito importante até para o plano diretor deixar de ser uma filosofia, principalmente o plano que tem uma nova concepção.

Gestão democrática

A segunda questão fundamental é a seguinte.

A gestão do plano diretor, que sempre foi feita pelo município, por si mesmo está completamente aposentada. Não há mais como fazer planejamento urbano dessa forma, sob pena de violar a legislação federal. Ela tem de ser uma gestão democrática, que considere o poder público não como o único ente a atuar na cidade. Temos que construir uma esfera pública e não estatal, constituir arenas de debates sobre todos os conflitos da área urbana e que sejamos capazes de construir efetivamente uma regulação, um pacto para as regras de produção da cidade. Que consigamos chamar a construção civil, os moradores da cidade, os sem-terra, os ambientalistas, os vereadores, o ministério público, o planejamento urbano para pensar um pacto que se traduza na regulação do plano diretor.

Isso vale para o processo de elaboração do plano diretor, para cuja elaboração os municípios têm de se capacitar para realizá-lo de forma democrática, o que não significa uma audiência pública, mas a criação de canais de participação efetiva da população e de interferência no processo de tomada de decisão sobre a peça que será fundamental na ordenação da cidade.

Gestão e planejamento participativo

A idéia de planejamento participativo passa a ser uma idéia-força ao lado da idéia de função social da propriedade e de que o planejamento é também conduzido por uma parcela da cidade. Não é apenas o poder público falando sozinho, com uma visão daquilo que ele planeja para um objeto cidade, mas são vários sujeitos participando; temos que incorporar essas vozes e olhares sobre o urbano no plano diretor, por isso ele tem de ser permanentemente permeável à participação popular. Essa é a idéia de planejamento participativo. O Estatuto da Cidade traz a necessidade de haver órgãos colegiados de discussão da política urbana em todas as esferas da administração pública da União, estados e municípios.

Para os municípios, os conselhos de política de desenvolvimento urbano são espaços privilegiados para que essa discussão aconteça. E me parece que a implementação de fóruns de planejamento participativo para debater questões regionais ou projetos especiais são recomendações fundamentais. Principalmente em cidades grandes, é essencial que se pense a região e como ela se articula com a cidade. Para isso é fundamental ouvir a população moradora e os atores que atuam naquele espaço.

Para concluir, temos um desafio para todos neste momento histórico e, principalmente, para os gestores públicos, que é o de eles serem capazes de construir pactos jurídico-políticos que garantam a cidade sustentável almejada pelo Estatuto da Cidade.

Mas é um imperativo para todos nós – gestores públicos municipais, operadores do Judiciário ligados às questões de ordem urbanística das cidades – compreender que propriedade não é uma filosofia, ou seja, tem que existir a função social e ambiental da cidade e efeitos concretos capazes de modificar o quadro de segregação socioespacial existente em nossas cidades, que garantam acesso à terra e à moradia para milhões de pessoas excluídas desse direito em nosso país.

*A doutora *Betânia de Moraes Alfonsin* é advogada e assessora jurídica da Secretaria Municipal de Planejamento de Porto Alegre; mestra em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professora de Direito administrativo e urbanístico, da Faculdade de Direito da Universidade Luterana do Brasil, consultora de Direito urbanístico e coordenadora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: ESTATUTO DA CIDADE.
POSSIBILIDADES E LIMITES.

PALESTRAS



Conteúdo do plano diretor

Ricardo de Souza Moretti*

Gostaria de agradecer pela oportunidade de estar aqui discutindo com vocês este tema que está nos incomodando muito.

Para quem não teve oportunidade de assistir à apresentação da doutora Ermínia Maricato e do doutor Edésio Fernandes, gostaria de reforçar um lado paradoxal das cidades que estamos vivendo atualmente.

A excessiva quantidade de áreas vazias é um dos maiores problemas da administração das cidades, que as tem levado à busca desesperada por terra, o que força as pessoas a procurarem áreas de riscos.

Da mesma forma que precisamos desesperadamente de moradia, temos o problema sério de residências vazias. Na semana passada, havia um fiscal da prefeitura preocupado porque o bairro de Perdizes era um dos maiores focos de dengue na cidade de São Paulo em virtude da excessiva quantidade de imóveis vagos no bairro. São 600 mil imóveis vagos em São Paulo; 6 milhões no Brasil e se conseguirem entender o déficit como uma diferença entre o que se tem e o que se precisa, seria possível dizer que não existe déficit, uma vez que a quantidade de imóveis vazios é a mesma considerada como deficitária. Por isso, como reafirmação do que já foi dito, não podemos esquecer essa situação.

No Estatuto da Cidade há uma série de instrumentos que dependem da delimitação física do plano diretor, como a outorga onerosa, o uso compulsório da propriedade, etc. Ou seja, eles só poderão ser aplicados se os locais da cidade estiverem indicados, garantindo assim a função social da propriedade e da cidade.

Temos instrumentos que dependem de regulamentação no plano diretor, como o estudo de impacto de vizinhança, assim como há uma família de instrumentos de aplicação imediata.

O importante é destacar, primeiro, que a aplicação dos princípios do Estatuto da Cidade depende radicalmente do plano diretor. Se não conseguirmos que o plano diretor incorpore as

inovações, poucas coisas conseguirão ser implementadas. Segundo, é possível uma ação imediata em todos os municípios, sem regulamentação, na linha da regularização fundiária. Essa é a boa notícia. De fato, alguns instrumentos, como o direito da concessão especial de uso para fins de moradia, podem ser requisitados como medida administrativa.

Desse modo, temos uma série de instrumentos poderosos e imediatos que podem desencadear ações voltadas para o reconhecimento da cidade real.

O problema é que a elaboração dos planos diretores deve ser negociada com os agentes e eles, grandes proprietários de terras, não gostam muito dessa história de função social da propriedade e da cidade; não é um assunto que costuma ser agradável numa mesa de grandes proprietários de terras.

Infelizmente, os grandes proprietários de terras são muito bem representados nas câmaras municipais. Semana passada, a Câmara municipal de Campinas, num ato que causou repúdio, aprovou 34 modificações pontuais de zoneamento. Ou seja, essa questão da renda da terra é uma sangria permanente, por isso, o pacto de negociação da cidade é duro, pois se trata de um pacto entre o lobo e o cordeiro. E o único instrumento de que dispomos para melhorar esse diálogo entre o lobo e o cordeiro é ampliar os mecanismos de gestão democrática, único caminho para o país.

A comunidade técnica na qual me incluo é muito bem

intencionada, faz planos maravilhosos, utópicos, compõe belíssimas peças nas estantes do Brasil afora. É uma utopia maravilhosa que não se concretiza; temos um problema gigantesco e documentos extremamente desconectados dessa realidade.

Regulamentação: apelo à simplicidade

Gostaria que essa minha fala fosse um apelo à simplicidade. Não podemos continuar trabalhando a regulamentação com a complexidade com que estamos trabalhando. Caso contrário, como a regulamentação é difícil de ser compreendida, fica muito complicado implementar uma gestão democrática. Com isso, a voz do lobo fica mais poderosa. Esses complexos utópicos e instrumentos legais são adorados pelos poderosos.

Como o plano diretor nada mais é do que um plantio de sonhos, ou seja, uma análise de onde estou, aonde quero chegar e que caminhos levam àquela direção, precisamos ter sonhos dos quais nos lembramos. Alguém se lembra de algum sonho inserido no plano diretor de sua cidade? Como vamos lutar por um sonho do qual não lembramos e sequer conhecemos?

Temos uma situação excepcional tão comum que não podemos mais aceitar a prática da complexidade. O primeiro exemplo é do que acontece hoje em São Paulo. A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Seade, fez uma pesquisa sobre os tipos habitacionais em São Paulo. Sempre falamos muito das favelas, dos loteamentos clandestinos, mas a Fundação Seade classificou cinco tipos de moradia na cidade: apartamentos; casas isoladas; casas de frente e fundos; favelas e cortiços. Essa pesquisa foi realizada em 1998 e,

surpreendentemente, revelou que o tipo habitacional mais comum na região metropolitana de São Paulo são as casas de frente e fundos, isto é, mais de uma residência em um único lote.

Um dos patrocinadores desse evento é o Irib, razão pela qual fiquei muito feliz com a oportunidade de poder falar com o pessoal do registro imobiliário. Fico imaginando uma família que construiu no fundo do seu lote uma casa para sua família, seu sobrinho, etc., conseguiu aprovar na prefeitura essa nova residência, ou seja, regularizou-a perante os

parâmetros urbanísticos, dirige-se ao cartório de imóveis para buscar uma forma de registrar essa moradia. Provavelmente haverá uma saída legal, talvez um condomínio, mas fico imaginando o diálogo dessa família para registrar o imóvel. O que não é uma situação excepcional; é preciso destacar que isso hoje é muito comum na cidade. Temos o dobro de casas de frente e fundos do que de apartamentos.

Fiquei encantando com a palestra do doutor Rafael Arnauz que fala da possibilidade de se registrarem instrumentos particulares; complemento dizendo da possibilidade de se discutirem registros de instrumentos coletivos, pois essa é uma situação absolutamente normal.

Na arquitetura e na engenharia, em grandes debates de zoneamento, pintam o mapa

com dezoito cores, ou seja, com uma precisão exata de critérios. Na cidade real, dados apontam que 80% dos imóveis comerciais de São Paulo não têm licença de funcionamento. Temos cidades dentro da cidade de São Paulo, como a cidade Tiradentes, com 250 mil habitantes, onde é praticamente impossível fazer a regularização do comércio.

Temos uma parafernália técnica e o mundo está rindo

“Gostaria que essa minha fala fosse um apelo à simplicidade. Não podemos continuar trabalhando a regulamentação com a complexidade com que estamos trabalhando.”



de nós com esses brinquedos sofisticados de legislação. O desafio é apelar para a simplicidade, para a produção de leis simples, claras, sintéticas, que sejam de fácil divulgação, entendimento e fiscalização. Se não prepararmos textos claros, não teremos uma gestão democrática; e sem gestão democrática, não teremos saída para a função social da propriedade e da cidade.

Temos de estabelecer metas claras e simples, fáceis de acompanhar. O maior risco para a gestão democrática da cidade, na minha opinião, é um texto tecnicamente perfeito, fantástico, com duzentas páginas. Como seria feita a divulgação dele? A academia aplaudiria de pé, mas não teria nenhuma eficácia na prática.

Conteúdo e conteúdo mínimo do plano diretor

Falando em conteúdo do plano diretor, o artigo 42 do Estatuto da Cidade fala de um conteúdo mínimo do plano diretor, fala que é preciso delimitar áreas para uso compulsório. A análise jurídica disso é curiosa porque diz que é obrigatório o conteúdo mínimo, a delimitação de áreas de uso obrigatório, que deve haver disposições relativas ao direito de preempção, outorga onerosa, contrapartida para alteração de uso, operações urbanas e transferência do direito de construir se o município for utilizá-los. Mas a leitura do primeiro, que é de uso compulsório, dá a entender que é um conteúdo obrigatório do plano diretor. E que ele tem um sistema de acompanhamento e controle. Isso já está previsto no Estatuto da Cidade como conteúdo mínimo.

Como a palestra é sobre conteúdo, precisaríamos lembrar do artigo 42 do Estatuto.

Um plano precisaria ter metas muito claras, focadas e priorizadas. Não adianta ter uma enorme quantidade de metas, é preciso acompanhar se elas estão sendo cumpridas ou não. Três exemplos para facilitar esse entendimento.

No caderno dos 450 anos de São Paulo, um jornal disse que a cidade passou de 42% para 50% das viagens feitas por automóvel. Como exemplo, poderíamos ter uma meta que aumentasse o uso do transporte coletivo e reduzisse o uso do automóvel. Poderíamos reduzir em 30% o número de viagens de automóveis nos próximos sete anos. Uma pesquisa de origem e destino, durante esse período, poderia verificar se estamos indo bem com essa meta ou não. O plano diretor deveria explicitar quais os programas e medidas de investimentos que teremos de fazer para cumprir essa meta.

Outro exemplo seria ter como objetivo ampliar a população na área bem servida por infra-estrutura e serviços públicos, podendo ser definida mais de uma meta para o mesmo objetivo. Podemos ter como meta, por exemplo, reduzir pela metade os imóveis vagos e ter como indicador os resultados do censo, da pesquisa nacional de domicílio que dá a contabilidade do número de imóveis vagos. Ou seja, temos

um objetivo, uma meta, uma forma de acompanhar isso. Seria bom que houvesse programas que fossem nessa direção, utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Ou então, ampliar o uso residencial na orla ferroviária dos distritos localizados nessa região que tem boa infra-es-



“ Temos que fazer uma faxina na legislação. Estou propondo sim a regulamentação, mas, para que isso aconteça, temos que ter poucas leis e leis consolidadas. ”

trutura, ou seja, fazer crescer a população local desse distrito. Ou recuperar a qualidade dos cursos de água.

Poderíamos ter como meta, por exemplo, obter uma boa qualidade da água em 50% das microbacias da cidade. O que estamos fazendo com a água da cidade? Já gastamos alguns bilhões de dólares com o tratamento de esgoto e a situação é caricata. Temos 50% do volume de esgoto tratado. Pergunto: se temos dois copos, um cheio de água e outro cheio de esgoto, misturando os dois o que vamos ter? Dois copos de esgotos. O que estamos fazendo? Estamos com 50% do volume da água tratado e nenhuma região da cidade limpa. Percebem a contradição técnica? Foram bilhões de dólares gastos nessa questão e não temos nenhuma região da cidade onde se tenha água limpa. Não podemos continuar com essa insanidade política de saneamento. Quando completamos o circuito de tratamento, como existem ligações clandestinas de esgotos nas águas fluviais, continuamos com os rios poluídos, como é o caso do rio do parque Ibirapuera, ou seja, temos toda a bacia tratada e, enquanto isso, estamos com os hospitais jogando seus esgotos em rios e, dez quilômetros adiante, a água é usada para abastecimento.

Estamos fazendo uma loucura nas áreas mais adensadas deste país. Essa é uma situação crítica. O conteúdo do plano diretor tem que explicitar claramente a participação popular. Como serão feitos os planos locais, como vão mudar as exigências da legislação. Não podemos permitir que a mudança das exigências da legislação, como essa de zoneamento que aconteceu em Campinas, aconteça com grupos de vereadores resolvendo mudar 32 casos, contrariando os interesses difusos da sociedade.

Precisamos elaborar o relatório de impacto de vizinhança, uma medida importante para evitar medidas pontuais que contrariem o interesse coletivo. Precisamos ter uma regulamentação de audiências e debates bem como ter acesso à informação.

Temos que fazer uma faxina na legislação

Para finalizar, temos que conseguir conter o ímpeto, o afã, a velocidade legislativa. Não podemos permitir que a cada momento alguém tenha uma idéia brilhante que se torne lei, que vai se somando e somando. No caso da legislação de São Paulo, vários técnicos apontam que é praticamente impossível saber o que é efetivamente válido em termos de legislação urbanística. Como é possível ter uma le-

gislação onde é praticamente impossível saber o que é que vale? E a cada dia se fazem novas leis. É preciso conseguir que qualquer nova lei seja acompanhada de um plano de gestão. E quem vai divulgar a lei? Em que meios? Como vai ser a fiscalização e a elaboração dela? Em que meios? Como a população vai participar desse processo?

No tempo em que participei da Câmara municipal cheguei a ver aprovada, na comissão de política urbana, uma lei que proibia a circulação de caminhões nas marginais em São Paulo. Ou seja, alguém teve uma idéia genial, dizendo que o trânsito das marginais estava muito pesado. Isso chegou a ser aprovado.

Não podemos ter uma situação de regulamentação legal sem que se force um processo reflexivo. Temos lei em que o tiro sai pela culatra porque não há como acompanhá-la. A quem compete hoje a análise de eficácia da legislação? Se um grupo de vereadores propõe uma legislação e muda uma regra, quem vai saber se a lei está funcionando ou não? Temos que conseguir fazer um esforço de avaliação de eficácia da legislação.

Temos que fazer uma faxina na legislação. Estou propondo sim a regulamentação, mas, para que isso aconteça, temos que ter poucas leis e leis consolidadas. Em face da estrutura legal atual de São Paulo, alguém teria coragem de dizer que isso é regulamentação? O que temos hoje, na minha opinião, é uma profunda desregulamentação. Se a maioria descumpra a lei e sequer sabe o que vale nela, essa é a desregulamentação.

Regulamentação seria um processo com poucas leis; poderíamos chegar à prefeitura e saber o que vale; haveria um documento que possibilitaria a consulta pela Internet e teríamos todas as informações.

Poderíamos cobrar daqueles que estão envolvidos na legislação um processo de faxina legal.

Neste momento, o que temos que fazer é apelar para a simplicidade. Vamos ter que conseguir uma postura muito simples para que ela seja entendida, assimilada e fiscalizada pelo conjunto da população.

* O doutor *Ricardo de Souza Moretti* é engenheiro civil, mestre e doutor pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, professor da FAU, professor do programa de mestrado em urbanismo da PUC de Campinas, professor do programa de mestrado em habitação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, IPT.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: ESTATUTO DA CIDADE.
POSSIBILIDADES E LIMITES.

PALESTRAS



Plano diretor: imperatividade e responsabilidades decorrentes

José Carlos de Freitas*

Gostaria de agradecer a presença de colegas juizes e promotores de São Paulo e de outros estados. São mais de dez estados representados que vieram apoiar a idéia de um seminário do qual participam todos os profissionais da área do Direito e da área técnica.

Vou tratar de um assunto que vai lidar direto com a idéia do não fazer. Tudo que estamos vendo e ouvindo aqui está sinalizando para a cidade do dever ser, ou seja, a cidade que deve ser ordenada e planejada. Mas sabemos que as cidades brasileiras não se comportam como tal, elas não são planejadas. Quais as conseqüências do não-planejamento, da não-ordenação?

O Estatuto da Cidade sinaliza qual e de quem seria a responsabilidade pela não-formatação de um plano diretor. O artigo 50 do Estatuto sinaliza uma obrigação ao dizer que os municípios com mais de 20 mil habitantes ou que

estejam em aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas têm que produzir o seu plano diretor no espaço temporal de cinco anos, a partir da edição do Estatuto da Cidade.

Dessa forma, em 2006, teremos que ter todas as nossas cidades com essas características, ou seja, cidades com mais de 20 mil habitantes, localizadas em regiões metropolitanas, com seu plano diretor feito e acabado.

Passados alguns anos do Estatuto da Cidade, estamos vendo uma realidade que não é essa. Alguns planos diretores estão sendo produzidos e outros estão sendo proclamados. Os que estão sendo feitos correm o risco de ser anulados na Justiça por força de descumprimento de mandamento legal e constitucional. Para esse caso, quais seriam as sanções existentes?

O artigo 52, inciso VII, prevê a figura da improbidade administrativa do prefeito ou de outros agentes que colaborarem com a não-implementação do plano diretor.

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece uma tipologia de ordem civil, política e administrativa. Aquele que pratica um ato de improbidade está sujeito a algumas sanções dessa natureza, como perda da função do cargo público, perda do direito político de votar e ser votado, obrigação de ressarcimento ou reparação do dano, proibição de contratação com o poder público, etc. Essa é uma tipologia que muito se assemelha ao tipo penal, mas apenas estabelece penas administrativas e políticas.

De quem será a responsabilidade de não fazer o plano diretor?

No ano de 2006, caso os prefeitos não implementem seus planos diretores, seremos obrigados a formatar uma lista dos municípios que não cumpriram a obrigação prevista no Estatuto da Cidade. E o que fazer?

A tarefa ficou incumbida ao Ministério Público, que tem lidado com cerca de 98% das ações coletivas propostas, infelizmente. A sociedade civil organizada, o estado, o município, que também são colegitimados, ainda não se equiparam suficientemente para enfrentar essas questões no âmbito do Judiciário. Na verdade, não deveríamos bater à por-

ta do Judiciário para solucionar esses problemas. Infelizmente, teremos que tumultuar mais um pouco a vida dos juízes com essa questão.

Ao término do prazo de cinco anos, qual será o prefeito que deverá ser responsabilizado por essa improbidade? Temos, pelo menos, mais dois mandatos. O primeiro, que se iniciou em 2001 e termina em 2004, e o segundo, que se inicia em 2005 com prazo de mais 4 anos. Porém, entre 2005 e 2006, o plano diretor já deverá estar editado.

Nesse caso, é o primeiro prefeito que teve mais tempo para elaborar um plano diretor, para promover audiências públicas e tempo para levar o projeto à câmara municipal, ou o segundo prefeito, que teve um tempo menor e que alegará que o primeiro é o responsável porque dispôs de um tempo bem maior?

Temos uma proposta meio terrorista, mas que decorre de uma interpretação legal. Acreditamos que a responsabilidade é dos dois prefeitos. Não vemos por que isentar o primeiro prefeito, que teve mais tempo e, muito menos, o segundo, que vai dispor de um tempo menor, mas que pode cruzar os braços e esperar o tempo fluir para que o primeiro seja prejudicado, sofrendo as penalidades da improbidade.

Mas, se o segundo prefeito conseguir elaborar seu segundo projeto, discutir com a comunidade, levar para a câmara e transformá-lo em lei, vulgarmente, vai estar limpando a barra do primeiro porque conseguiu aprovar o plano diretor.

Será que o prefeito é o único responsável por essa situação? Digamos que haja um prefeito que, com muita boa vontade, elaborou um plano diretor, submeteu-o a audiências públicas e respeitou o princípio da gestão democrática do Estatuto da Cidade. E, por qualquer questão política, um vereador resolveu engavetar o projeto, deixando fluir o prazo para a aprovação do plano. O prefeito cumpriu sua parte. Como fica a cidade que participou dos debates e que, por uma questão política, teve seu plano diretor engavetado?

Acreditamos, junto com alguns juristas, que o vereador pode ser processado por improbidade administrativa. Existe uma explicação técnica, mas existe o bom senso e a razoabilidade acima de tudo. Não podemos permitir que por uma questão política e ideológica a cidade seja prejudicada.

A explicação técnica pode ser extraída do texto de um colega nosso, Vitor Carvalho Pinto, que escreveu sobre *A Natureza Jurídica do Plano Diretor*. Ele produz um raciocínio interessante. O plano diretor, por fazer uma intervenção na cidade e nos imóveis, por delimitar espaços físicos, atri-

buindo uma vocação para a moradia em um determinado local, estabelecendo o zoneamento, premissas do zoneamento comercial, etc., passa da idéia de abstração de uma norma legal, como é a lei, para a pormenorização das medidas. Nesse momento, ele tem a forma de lei, mas sua matéria, seu conteúdo se processam como sendo um ato administrativo. Ele provoca transformações na realidade.

Se é um ato administrativo complexo, porque depende da vontade do Executivo, do Legislativo e da população em discutir esse plano, e se os vereadores participam desse ato complexo, trata-se então de improbidade administrativa, que é um tema muito polêmico. Se, a partir de 2006, essas questões forem parar no Judiciário, vamos ter uma definição.

Poderia a câmara municipal modificar o plano diretor votado no âmbito do Executivo?

Se a câmara pode alterar esse plano diretor, ela estaria passando por cima da iniciativa a da elaboração de planejamento que é, segundo os tribunais, do Executivo. Em outras palavras, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em algumas ações diretas de inconstitucionalidade sobre alteração de zoneamento, que é muito freqüente nas cidades, tem-nas reconhecido inconstitucionais, porque violam o princípio da reserva, que seria da iniciativa do Executivo. Cabe ao seu corpo técnico elaborar o planejamento adequado. Em algumas ações diretas de inconstitucionalidade essa é a posição do Tribunal de Justiça.

Se a iniciativa de propor um planejamento é do Executivo, se a cidade discute e aceita ou modifica esse projeto, que é levado para a câmara, ela poderia modificá-lo, se 50% ou 80% dele já tiver sido discutido?

Talvez a resposta deva levar em conta que o que dá legitimação a esse plano, na fase de discussão e no âmbito do Executivo, é a participação popular, a gestão democrática. Se a legitimação vier das comunidades e se for possível fazer alterações com base nessa discussão, talvez tenhamos uma resposta que permita à câmara municipal alterar o plano já discutido.

Como estimular o pontapé inicial no plano diretor

Quais seriam os mecanismos que forçariam as prefeituras ou estimulariam os prefeitos a darem o pontapé inicial no seu plano diretor?

Existe a ação de inconstitucionalidade por omissão,

prevista na Constituição federal, artigo 103, parágrafo segundo. Caso esse preceito constitucional não seja atendido, pode-se fazer chegar ao Judiciário uma pretensão que determine ao Executivo, no prazo de 30 dias, atender a esse comando constitucional. Essa é umas das conseqüências.

Embora o instrumento esteja presente, não seria perigoso utilizá-lo, determinando ao Executivo que elabore, em 30 dias, um plano diretor que não foi feito em cinco anos? Se o prefeito não cumprir, ele sofrerá as penas do crime de responsabilidade, decreto-lei 201/67, artigo primeiro, inciso XIV. Seria suficiente caracterizar como descumprimento de ordem judicial?

Propomos duas linhas de atuação. A primeira, que ainda não é judicial, seria a recomendação do instituto previsto na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, lei 8.625/93, cujo artigo 27, parágrafo único, inciso IV, diz que o Ministério Público pode recomendar aos poderes constituídos, no caso o Executivo ou o Legislativo, que iniciem um processo de elaboração do plano diretor.

Trata-se de uma mera recomendação, sem força coercitiva que cabe à lei e à sua interpretação dadas pelos tribunais. Se isso não for suficiente, resta a via da ação civil pública.

Nessa instância, entraríamos num debate muito complicado. Imaginem os senhores uma ação civil pública que imponha ao município a elaboração de uma lei. Certamente caberia uma ação judicial que discutisse a possibilidade ou não de um poder determinar que outro pratique um ato que lhe cabe por princípio, como é o de legislar, de elaborar um plano diretor. Tratar-se-ia de um debate de discricionariedade, que fere o princípio constitucional da harmonia e separação dos poderes.

Em vez de impor a obrigação de fazer, que seria legislar, ou de equipar o Executivo, o que seria viável, a idéia é interpor uma ação civil pública com poder inibitório, ou seja, contra a obrigação de não fazer, se bem que ficar na generalidade ainda é um pouco perigoso. Simplesmente uma ação judicial para que o município não aprove lotea-

mento sem planejamento prévio, não aprove a implantação de um shopping center sem um plano diretor, um estudo de impacto de vizinhança, etc., inibindo desse modo os poderes legislativo e executivo de tomarem iniciativas mediante leis genéricas.

Uma das maneiras encontradas para enfrentar essa questão foi idealizada por um colega nosso de Jundiá. Ele aguardou a edição das leis pontuais de alteração de zoneamento, transformando o que era zona rural em zona urbana, e pontuou cada uma delas na ação civil pública contra sua eficácia, uma vez que não poderiam ser cumpridas porque ilegais, inconstitucionais, sem um plano diretor. Ou seja, a nulidade e inconstitucionalidade da eficácia das leis ficam condicionadas à vigência do plano diretor.

Infelizmente, ele não teve sucesso em primeira instância. O processo durou seis meses e foi julgado por improcedência. Precisamos aguardar os debates perante o tribunal para saber se essa é a melhor solução para o caso.

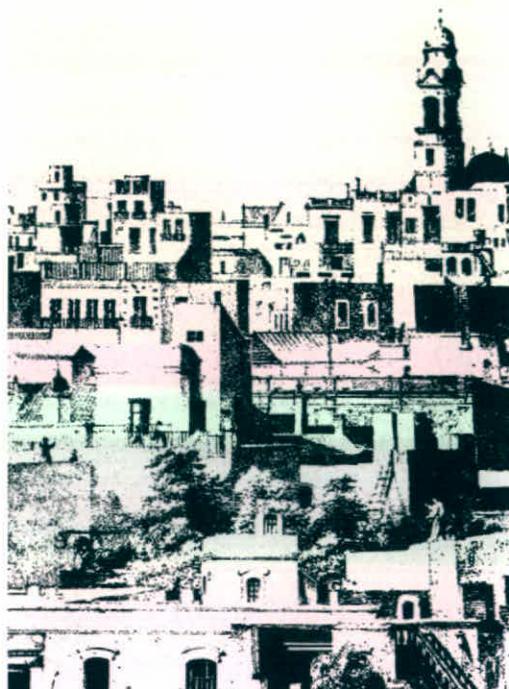
Pequenos municípios não teriam direito a um plano diretor?

Falamos de plano diretor e de municípios que têm a obrigação de planejar. E os municípios com menos de 20 mil habitantes? E os que não estão em região metropolitana ou aqueles que correspondem às hipóteses

elencadas no Estatuto da Cidade? Os municípios com capacidade diminuída não teriam direito a um plano diretor? Sua população não teria direito a um planejamento?

O Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade do planejamento cujo princípio está insculpido no artigo 30, inciso VIII, da Constituição, que diz que é da competência do município ordenar e controlar o parcelamento, uso e ocupação do solo. E a quem cabe a competência cabem o bônus e o ônus, o dever mesmo de ordenar o território, ou seja, planejar.

Esse dispositivo constitucional vem reforçado no artigo 182, que se refere à política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, com base nas dire-



trizes estabelecidas em lei, a qual deve ser de forma a planejar e promover o bem-estar da população. Essas diretrizes são do Estatuto da Cidade, artigo segundo. Com base em algumas dessas diretrizes vamos concluir que planejar não é só obrigação dos municípios obrigados a elaborar o plano diretor; planejar é obrigação de todo e qualquer município.

O estado de São Paulo tem uma característica específica. Sua Constituição estabelece que todos os municípios devem ter plano diretor. E nada foi levado a debate no STF sobre a constitucionalidade desse dispositivo, ou seja, ele está em vigor.

No estado de São Paulo, todos os municípios devem ter seus planos. Mas, não fosse essa norma, o artigo segundo também sinalizaria alguns critérios que apontam para a obrigatoriedade do planejamento. O inciso IV elenca um rol de situações: a ordenação e o controle do solo devem ocorrer de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação, o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura. Ou seja, condiciona-se o parcelamento ou a edificação à preexistência de uma infra-estrutura. Nesse caso, deve-se saber se houve planejamento prévio, se há meios de transporte, sistema de coleta de lixo e serviços públicos chegando ao local. O artigo diz também que o município não deve permitir a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego sem a previsão da infra-estrutura. O inciso VIII lembra que o município deve adotar padrões de produção e consumo e padrões de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Várias dessas diretrizes sinalizam para a necessidade de planejamento. Portanto, planejar as cidades não é mera opção do administrador público, é sua obrigação. Resta aí espaço para a discricionariedade?

Jurisprudência: os tribunais já estão pensando o Direito urbanístico

Na palestra do doutor Edésio Fernandes, ouvimos dele a necessidade de se produzir uma doutrina, uma jurisprudência acerca dos temas em torno do Estatuto da Cidade. Lembro de uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que declarou inconstitucional uma lei que alterava pontualmente o plano diretor sem obedecer ao princípio da democracia participativa. Uma lei foi editada no município alterando o gabarito de prédios ao longo da orla marítima da cidade de Capão da Canoa, sem que houvesse uma análise de planejamento prévio para aquela localidade e sem a par-

ticipação da comunidade. O Tribunal de Justiça entendeu que essa lei era inconstitucional porque não obedecia ao princípio da gestão democrática, uma vez que não foram ouvidas as pessoas interessadas no processo de transformação do território. O estado do Rio Grande do Sul nos presenteou com essa decisão, que não é a primeira; já são quatro ou cinco decisões nesse sentido, prestigiando a audiência pública.

O Tribunal de Justiça de São Paulo nos brindou também com um acórdão lapidar, uma decisão recente que analisava uma lei do município de Ribeirão Preto, onde tivemos duas irregularidades. A primeira, vício de iniciativa, um vereador alterou o zoneamento, criando zonas de expansão urbana dentro da mancha rural sem um planejamento prévio. O Tribunal de Justiça, nesse caso, entendeu que, por vício de iniciativa, a lei era inconstitucional. Mas também entendeu que o planejamento faz parte da vida das cidades, mesmo daqueles municípios que não têm planos diretores. Numa das passagens do acórdão, o desembargador Dante Busana diz que é importante que a obrigatoriedade de execução dos planos prévios em matéria urbanística, e sua posterior consideração pelos legisladores, não se restrinja ao plano urbanístico geral, como é o plano diretor. Como também os planos parciais e especiais referentes à ordenação jurídica e urbanística do solo, dentre os quais está o que trata da expansão da cidade, portanto, o relativo estabelecimento dos perímetros urbanos. Ao longo desse acórdão, ele discorre de forma magnífica e brilhante, esclarecendo que mesmo os municípios com menos de 20 mil habitantes têm necessidade de planejar suas cidades.

Como comecei esta palestra com comentários terroristas, queria finalizar trazendo esses comentários positivos da nossa jurisprudência.

É muito importante a presença dos senhores neste evento, para que possamos levar esse raciocínio dos dois tribunais, o paulista e o gaúcho, fazendo um pouco de inveja aos representantes de outros estados para que produzam também decisões nesse sentido.

Essa era minha mensagem, a de que temos uma jurisprudência, porque os tribunais já estão pensando em Direito urbanístico. Muito obrigado!

*O doutor *José Carlos de Freitas* é promotor de justiça e foi coordenador do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo.

28 DE NOVEMBRO

**TEMA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.
PERSPECTIVAS E DESAFIOS.
ÁREAS URBANAS, RURAIS
E DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.
ÁREAS PÚBLICAS.**

PALESTRAS



Concessão de direito real de uso e concessão de direito especial de uso para fins de moradia

Evangelina Pinho*

É com muito prazer que componho esta mesa hoje e gostaria de agradecer o empenho de todos os organizadores na realização deste importante evento.

Vou fazer uma exposição sobre os aspectos jurídicos dos instrumentos e, depois, sobre as experiências de aplicação tanto da concessão de direito real de uso quanto da concessão de uso especial para fins de moradia, que está sendo realizada pela prefeitura de São Paulo, por intermédio da Superintendência de Habitação Popular.

No início da década de 1980 foi iniciado em municípios brasileiros um processo de construção de legislações de interesse social como a Zeis, os setores especiais, enfim, áreas em que se previu um novo código jurídico-urbanístico voltado para a integração dos assentamentos popula-

res, das favelas, dos assentamentos de interesse social para a estrutura urbana.

A incorporação ou integração desses assentamentos para a estrutura urbana deveriam ser tratadas de duas formas: uma mediante a inclusão, do ponto de vista urbanístico, mediante a implantação de serviços de urbanização das áreas; e, depois, a integração mediante a regularização jurídica, da posse e da propriedade da terra nesses locais.

Os instrumentos priorizados para a aplicação da regularização jurídica dessas áreas, num grande conjunto

das áreas de interesses sociais criadas pelo município, foram a usucapião, como grande instrumento de aquisição da propriedade das áreas pelos moradores e a concessão de direito real de uso para a regularização da posse em áreas públicas.

O fato é que o instrumento, criado pelo decreto-lei 271/67, começou a ter uma larga aplicação, caindo num conjunto de discussões pelas municipalidades interessadas em fazer a regularização de áreas de interesse social.

A concessão de direito real de uso foi o instrumento criado pelo decreto-lei 271/67, para utilização para fins de interesse social, como a urbanização, industrialização, cultivo da terra, enfim, para ser aplicável na regularização de áreas públicas e privadas. É um direito real resolúvel, está submetido a algumas condições contratuais que podem ser outorgadas em tempo certo ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa, e já prevê a transferência *inter vivos* ou *causa mortis*.

Inscrição da concessão de direito real de uso no registro de imóveis

Está prevista também a inscrição desse instrumento em livro especial. Durante algum tempo houve a discussão de que livro especial seria esse, se um livro específico no cartório de registro de imóveis ou se seria, nas administrações públicas, algo semelhante ao livro de tomo, aquele livro em que se faria o assento desses contratos e termos administra-

tivos, e dispensaria, em princípio, que o instrumento fosse levado para registro no cartório de imóveis. De qualquer forma, essa não é a opinião que prevalece nos dias atuais. Hoje, consideramos essencial a inscrição da concessão de direito real de uso nos cartórios de registro de imóveis.

Existia a aplicação sucessiva da concessão do direito real de uso para a regularização de áreas públicas em vários municípios brasileiros, sempre firmados por intermédio de termo administrativo em que se exigia a autorização legislativa, em alguns casos a desafetação, desde que os bens em fase de regularização não compoñam o patrimônio disponível, ou seja, bens dominicais, e a dispensa de licitação, nos casos de programas de interesse social.

Nos casos das concessões onerosas, é previsto o pagamento de um determinado preço público, que não se confunde com nenhum tipo de tributo. Trata-se, efetivamente, de um preço, e o cuidado das administrações que resolveram fazer a concessão de direito real de uso onerosa sempre foi criar uma forma de cobrança que não se confundisse com nenhuma espécie de tributo.

Alguns municípios utilizaram a CDRU como, Recife, Santo André, Porto Alegre, Diadema, que usou uma modalidade, até então diferente de todos os outros locais, que foi a celebração da concessão de direito real de uso coletiva, quando ainda não existia essa previsão em lei federal. Esse programa foi coordenado por Carlos Liso e Miguel Reis, que conseguiram fazer o registro imobiliário do contrato de composses em processo judicial, uma vez que na época o cartório não aceitou fazer o registro da concessão. Na verdade, era uma concessão de direito real de uso em que constavam vários posseiros. Esses contratos foram usados depois pelas pessoas, reconhecidos em todos os seus direitos reais.

Contratação coletiva em projetos habitacionais

A concessão de direito real de uso tratada no Estatuto da Cidade vem incorporada ao rol de institutos políticos e jurídicos, ou seja, aqueles instrumentos que estão voltados ao cumprimento de determinadas políticas públicas, no caso, a regularização fundiária.

Existe uma previsão no Estatuto de que nos programas e projetos habitacionais de interesse social exista a possibilidade da contratação coletiva, como feito em Diadema, e hoje consagrado no texto do Estatuto. Há, também uma disposição em que os contratos terão caráter de escritura

pública. Na verdade, os contratos já tinham esse caráter de escritura pública, na medida em que eram utilizados em programas habitacionais do sistema financeiro.

Os contratos constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais. Uma questão bastante interessante, lançada pelo doutor Marcelo Terra, diz respeito a essa disposição do Estatuto da Cidade. Ele discute se o contrato de concessão de direito real de uso firmado independe de registro imobiliário para que seja considerado um direito real de garantia. Na verdade, ele estende essa disposição no Estatuto, a questão de se se tratar de aceitação obrigatória dispensa-se o registro no cartório imobiliário e se são usados, de fato, como direito real de garantia.

A concessão de uso especial surge a partir de uma composição de princípios existentes na Constituição federal. Em primeiro lugar, o artigo quinto, que traz aquele conjunto de cláusulas pétreas da Constituição, traz a garantia do direito de propriedade desde que vinculado ao exercício de uma função social. Esse princípio é, evidentemente, aplicável às propriedades públicas e privadas.

O artigo sexto, que traz o rol dos direitos sociais, teve, por força de uma emenda constitucional, a inclusão do direito à moradia. Na realidade, antes mesmo da inclusão expressa do direito à moradia, já era possível fazer uma interpretação do texto constitucional no sentido de que a moradia estava garantida como uma das políticas a serem implementadas pelo Estado para reduzir o conjunto de desigualdades da sociedade brasileira.

Incluir a moradia como um direito social demanda ações positivas do Estado e políticas públicas voltadas para a redução de desigualdades, mediante a promoção de políticas de moradia. A regularização fundiária está inclusa nisso. Daí a criação da concessão de uso especial, um instrumento voltado para o cumprimento da função social de áreas públicas, que aparece como um direito real, de caráter perpétuo e resolúvel, como a enfiteuse, que é muito aplicada em caráter perpétuo e que também é resolúvel, quando do descumprimento de algumas de suas cláusulas.

O seu fundamento legal está no artigo 183 da Constituição. É o *caput* que descreve que "aquele que possuir como sua área urbana de até 250m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural".

Esse domínio, a que se refere o artigo 183 não se refere tão-somente ao domínio pleno, ou seja, ao domínio de propriedade, mas se estende, também, às questões de domínio útil.

O parágrafo primeiro diz que "o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil".

O parágrafo segundo diz que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, e o parágrafo terceiro, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A regra de que os imóveis públicos não são reconhecidos por usucapião já é bastante conhecida. De fato, uma novidade trazida nesse artigo é o fato de se poder ter, como um direito subjetivo, um direito útil passível de uma ação junto à administração ou ação judicial, para se ter o domínio útil reconhecido mediante contratos de concessão de uso especial.

Concessão de uso especial vetada no Estatuto da Cidade

O projeto de lei do Estatuto da Cidade já previa a criação da concessão de uso especial no seu texto original. Esses artigos da concessão foram vetados pelo presidente de então, que alegou quatro motivos:

- a ausência de uma norma que possibilitasse o exercício do direito à moradia em outro local, nos casos de imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, ao interesse da defesa nacional, à preservação ambiental ou em áreas destinadas a obras públicas;

- previsão do direito de concessão em edificações públicas, o que era previsto originalmente não só sobre as terras, mas também em edificações;

- a ausência de dispositivo fixando prazo para manifestação da administração pública sobre os pedidos; o presidente alegava receio de que houvesse um volume muito grande de ações no Judiciário, justamente porque não tinha um tempo para que as administrações públicas se manifestassem, deixando que as pessoas pudessem recorrer diretamente ao Judiciário; e

- a inexistência de uma data limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, uma vez que da forma como a concessão de uso especial estava prevista no Estatuto da Cidade, poderia funcionar como um estímulo a novas ocupações, por isso, a necessidade de se estabelecer uma data limite.

Essas foram as razões utilizadas pelo presidente para o veto da concessão de uso especial da forma como estava no Estatuto da Cidade.

Medida provisória disciplina concessão de uso especial para imóveis públicos

Posteriormente à promulgação do Estatuto foi criada a medida provisória 2.220/01, que traz disciplina semelhante à concessão de uso especial daquela previsão que existia no Estatuto. Ela vem corrigir algumas falhas apontadas no veto, tornando expresso que o direito é aplicável aos imóveis públicos da União, estado, município e Distrito federal. Prevê, também, a possibilidade de autorização de uso para imóveis de uso comercial.

A concessão de uso especial para moradia, presente na MP 2.220, é um direito subjetivo assegurado aos moradores de imóvel público que, até 30 de junho de 2001, tenham atendido aos requisitos do artigo 183 da Constituição federal.

Hoje a concessão de uso especial tem a possibilidade de concessão outorgada de forma coletiva, quando não for possível identificar os terrenos ocupados pelos posseiros. É um direito exercido pela via administrativa ou pela via judicial. Recorre-se ao Judiciário se houver omissão na manifestação ou uma negativa por parte das administrações públicas no prazo de 12 meses. É um direito real. Na sua origem é constituído a partir da pessoa, mas como é um direito que subsiste independentemente da pessoa, é transmissível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Há a possibilidade da autorização de uso gratuita. Essa é uma faculdade do poder público, utilizar a autorização de uso para imóveis públicos ou de uso para serviços. E há a extinção do direito, se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família e se adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

O poder público garantirá ao possuidor o exercício do direito em outro local, nos casos de ocupação em áreas de risco para a vida ou para a saúde. Ou seja, é uma obrigação do poder público transferir o posseiro daquele local, valorizando, acima de tudo, o direito subjetivo à moradia.

É facultado ao poder público assegurar o exercício do direito em outro local nos casos de ocupação de imóveis:

em áreas de uso comum destinadas a projetos de urbanização; de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais, reservado à construção de represas e obras congêneres ou situado em via de comunicação.

A experiência do município de São Paulo

Em primeiro lugar, o plano diretor do município de São Paulo determina a concessão de uso especial para moradia como o principal instrumento de regularização de áreas públicas ocupadas.

Em 2003 foi promulgada a lei municipal 13.514 que trata, na verdade, da regularização de um conjunto de áreas públicas ocupadas aqui em São Paulo. É uma lei que trata da desafetação dessas áreas e da autorização para a outorga da concessão de direito real de uso e da autorização de uso em imóveis comerciais.

A primeira questão é se a prefeitura de São Paulo considerou imprescindível fazer a desafetação de imóveis que fossem originalmente de uso comum do povo, por exemplo, para outorgar a concessão de uso de moradia. A resposta é não. Na realidade, não consideramos necessária a desafetação dessas áreas para outorga de um direito subjetivo constitucionalmente assegurado.

Por que a opção pela desafetação das áreas? Porque não tínhamos certeza absoluta de que todos os ocupantes preenchem os requisitos do artigo 183 da Constituição. Por isso é que se fez a desafetação das áreas, pois, o instrumento prioritário de atuação é a concessão de uso especial de moradia. Na impossibilidade por descumprimento de alguns daqueles requisitos, trabalharíamos com a concessão especial de uso, o que faz parte de uma estratégia de trabalho.

Temos feito a concessão de uso especial e temos nos socorrido da concessão do direito real de uso, se por alguma razão, algum possessor não atende aos requisitos. Assim foram selecionadas áreas ocupadas há mais de 20 anos por habitações de população de baixa renda; áreas que não estão inseridas em zonas de proteção ambiental e manancial; áreas que tiveram algum tipo de intervenção na urbanização pelo poder público; áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infra-estrutura e serviços. Não fazemos nenhum tipo de regularização de áreas que não tenham sido previamente urbanizadas. Por isso foram escolhidos 160 perímetros dentro da cidade, onde existem 330 fave-

las que estão em pleno processo de regularização, cerca de 40 mil famílias.

Registro dos títulos de concessão de direito real de uso e de uso especial

No processo de regularização, uma das nossas grandes preocupações era poder concluir o processo, ou seja, com o registro dos títulos da concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial nos cartórios de registro de imóveis.

Foi por isso que numa articulação, que começou num *workshop* realizado com os cartórios de registros de imóveis, juizes das varas de registros públicos e a assessoria da Corregedoria-geral de Justiça, tiramos, dentre outros procedimentos, a necessidade de uma comissão técnica. Essa comissão técnica foi constituída pelo juiz da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, doutor Venício Antônio de Paula Salles, que também é corregedor-permanente dos cartórios, por peritos judiciais, por dois representantes de cartórios da capital de São Paulo, doutores Ademar Fioranelli (Sétimo) e Sérgio Jacomino, (Quinto) e por técnicos da Superintendência da Habitação Popular, para que juntos fizessem análise, estudo e acompanhamento dos métodos e padrões técnicos utilizados na descrição e individualização das áreas desafetadas.

Dessa forma, os perímetros das áreas públicas foram definidos consideradas as situações fáticas e respeitadas as divisas físicas dos lotes particulares; quando se tratar de várias áreas contíguas provenientes de loteamentos distintos será aberta uma única matrícula; quando as áreas públicas confrontarem com outras áreas públicas – ruas, espaços livres, etc. –, será assumido o perímetro ocupado de fato.

Trabalhamos com planoaltimétrico cadastral, fizemos o levantamento em campo de todos os pontos possíveis para que os peritos posteriormente pudessem fazer só a checagem. Nas áreas particulares, determinamos aquilo que era o limite de fato entre a área particular e pública, como muros e, a partir daí, toda a regularização das áreas seria intramuros.

* A doutora *Evangelina Pinho* é advogada especialista em Direito urbanístico, diretora do departamento de Regularização e Parcelamento do Solo da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e membro do grupo internacional de pesquisa sobre Direito do espaço urbano.

28 DE NOVEMBRO

**TEMA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.
PERSPECTIVAS E DESAFIOS.
ÁREAS URBANAS, RURAIS
E DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.
ÁREAS PÚBLICAS.**

PALESTRAS



A dimensão urbanística dos instrumentos de regularização

José Roberto Bassul *

Vou falar sobre os aspectos urbanísticos que envolvem a regularização fundiária.

Trouxe comigo alguns dados (*slides*), que expõem de maneira quantitativa muitos daqueles conceitos que temos ouvido aqui. São dados divulgados recentemente pelo IBGE, uma vez que não havia base de dados organizada para indicadores municipais. Apenas agora passou-se a fazer isso, portanto, os dados disponíveis são fornecidos pelos próprios municípios e considerados subestimados.

O importante é lembrar que todos os municípios, no caso 32, com mais de 500 mil habitantes, têm favelas ou loteamentos ilegais.

Há uma imensa concentração dessa condição de informalidade nas grandes e médias cidades, com 70% de favelas. Relewa muito observar que somente metade desses municípios possui cadastro. Portanto, a metáfora da cidade real se expressa aqui, sequer no cadastro dos municípios elas aparecem.

Esses são dados obtidos em cada prefeitura, na década de 1990, que nos dão um pouco a medida da ilegalidade nessas capitais. Em alguns municípios, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, 20% têm

esses números subestimados. No Nordeste, como Recife, Salvador, Fortaleza, até 40%. Seguramente mais de um terço das nossas cidades estão nessa condição, até pelo dado da produção informal da moradia. Em quatro anos o Brasil produziu 4,4 milhões de moradias, entre 1995 e 1999. Apenas 216% delas foram produzidas legalmente. Isso nos dá a medida do que vem acontecendo nas nossas cidades.

Começamos a investigar as causas possíveis, que certamente são muitas. Tive oportunidade de presidir no Distrito federal uma empresa pública que promovia a gestão fundiária, Terracap, constituída com o fim de realizar operações imobiliárias, portanto, uma loteadora do aparelho estatal, com dois acionistas, a União, com 49% das ações, e o Distrito federal, com 51%. O Distrito federal é um ente federativo especial porque reúne as atribuições legislativas simultaneamente de município e de estado, portanto, questões como o licenciamento ambiental são resolvidas no mesmo âmbito administrativo.

No entanto, levamos quatro ou cinco anos para promover um parcelamento iniciado nesses termos – em que a propriedade da terra é pública; o poder público detém os meios técnicos e legais para promover o parcelamento; o licenciamento tanto urbanístico como ambiental estão no mesmo âmbito administrativo; gastamos mais tempo ainda, para promover uma regularização urbanística. Essa é a razão, em grande medida, pela qual os programas de regularização não têm chegado à instância registral.

O atalho para a informalidade

O que quero destacar é que, se a estrada da legalidade é muito penosa, o atalho, por sua vez, fica muito convidativo.

É preciso refletir um pouco sobre os efeitos da produção informal das cidades, porque são exatamente os mais pobres que pagam esse custo; são eles que ficam mais distantes dos mercados de trabalho e de tudo o mais. Enfim, os ônus são sofridos diretamente por pessoas levadas para a informalidade.

Mas além desses ônus, outros se distribuem pela cidade. De alguma maneira, eles são coletivizados, mas nem sempre percebidos pela coletividade, exatamente pela condição da invisibilidade das áreas informais. Nessas áreas, é muito comum – e pesquisas de economia mostram isso – que os preços imobiliários sejam iguais, quando não superiores aos praticados no mercado formal. Esses preços são multiplicados por fatores ligados à própria informalidade, uma vez que não há um regramento muito claro. E com a possibilidade de multiplicar a ilegalidade, multiplica-se o valor em áreas centrais, etc.

Há um outro dado que eu destacaria, o da fragilidade da cidadania. Sem segurança jurídica, as pessoas ficam vulneráveis, sujeitas a promessas eleitorais, de modo que isso afeta o elemento essencial, o da cidadania.

* O doutor *José Roberto Bassul* é arquiteto e consultor legislativo do Senado federal nas áreas de política urbana, habitação, saneamento e transportes desde 1993.



28 DE NOVEMBRO

TEMA: ÁREAS PRIVADAS

PALESTRAS



Usucapião coletivo

*Francisco Eduardo Loureiro**

Vou me referir, de maneira bem objetiva, aos artigos 10 e seguintes do Estatuto da Cidade, lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

A primeira questão que surge com relação à usucapião coletiva é se se trata de uma nova modalidade de usucapião, ou apenas uma variante daquela prevista no artigo 183 da Constituição federal.

O artigo 10 do Estatuto da Cidade tem a seguinte redação: "As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural".

É um novo instituto ou não? Se for nova modalidade de usucapião, teremos um sério problema a enfrentar. O termo inicial do prazo quinquenal fluirá a partir do Estatuto da Cidade e, portanto, o prazo somente se consumaria no ano de 2005. Se entendermos que não se trata de uma nova modalidade, mas apenas da usucapião prevista no artigo 183 da Constituição federal, essa questão não existe, pois os prazos anteriores à lei podem ser in-

tegralmente aproveitados, têm aplicabilidade imediata a situações que já estavam consolidadas.

Essa questão é controversa e, particularmente, não considero uma nova modalidade porque a usucapião coletiva do Estatuto da Cidade veio apenas solucionar um problema que nós, juízes, tínhamos na prática, o problema operacional de dar eficácia ao artigo 183 da Constituição.

O artigo 183 da Constituição federal diz: "Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural".

O problema é que nos núcleos desorganizados, especialmente nas favelas, havia uma dificuldade prática de dar usucapião de cada barraco, de cada casinha, individualmente. Como dar a definição geodésica dos barracos, como dizer para qual via faz frente, qual a amarração na esquina, ou seja, onde se situa cada pedaço de chão que seria objeto de usucapião individual?

Havia uma grande dificuldade prática operacional em dar efetividade ao artigo 183 da Constituição. Como o legislador superou essa questão? Ele permitiu que se desse usucapião coletiva não de cada área ou pedaço ocupado, mas entendeu o núcleo desorganizado como um todo, como se fosse uma coisa coletiva.

Sabemos que na parte geral do Código Civil temos bens singulares e coletivos, portanto, o núcleo desorganizado, tomado como um conjunto, é considerado como um

bem coletivo, porque falta sentido econômico e social em se admitir cada pedaço de terra ocupado individualmente.

A meu ver, não é uma nova modalidade de usucapião, por isso não se pode alegar que os ex-proprietários das glebas ocupadas por terceiros seriam colhidos de surpresa

pela usucapião coletiva. Se tivessem ajuizado uma ação reivindicatória antes do Estatuto da Cidade, o ocupante de cada casa individualmente considerada oporia a essa reivindicatória a exceção de usucapião. Provada a posse de cinco anos, ganharia a exceção de usucapião, mas não conseguiria obter a ação de usucapião, porque o terreno que ocupa não tem definição geodésica. É isso que veio consolidar o Estatuto da Cidade; portanto, a meu ver, não é um instituto novo e se aplica o prazo anterior ao Estatuto.

É claro que há opiniões respeitáveis em sentido contrário. Como a de Benedito Silvério Ribeiro, que assume posicionamento oposto na última edição do *Tratado de Usucapião*. Ele entende se tratar de uma nova modalidade de usucapião e, portanto, o prazo e a posição simétrica adotada pelo Supremo Tribunal Federal, quando julgou a questão do artigo 183 da CF, ou seja, o termo inici-

al somente conta após a vigência do Estatuto da Cidade.

Vista essa questão inicial, vamos ver os requisitos, um a um, especialmente naquilo que o artigo 10 é mais polêmico.

Objeto da usucapião coletiva

Qual é o objeto da usucapião coletiva? O artigo é claro. Refere-se a áreas urbanas com mais de 250m². Vejam

“...não considero uma nova modalidade porque a usucapião coletiva do Estatuto da Cidade veio apenas solucionar um problema que nós, juízes, tínhamos na prática...”



que a área total é maior do que 250m², mas a porção de cada um dos usucapientes é menor que 250m². A sentença que declarar a usucapião vai atribuir partes ideais, mas a fração ideal de cada um dos possuidores deve ser inferior a 250m² porque se destina à população de baixa renda.

Cada ocupação pode atingir uma área inferior àquela prevista no artigo quarto, inciso II, da lei 6.766/79, ou seja, um lote mínimo. Usucapião é modo originário de aquisição de propriedade, portanto, não está subordinado ao tamanho de lote mínimo, que é previsto na lei 6.766.

A segunda questão que diz respeito ao objeto do artigo 10 do Estatuto da Cidade também é complexa.

O artigo 10, na parte final, vai dizer que só cabe usucapião onde não for possível identificar os terrenos ocupados pelo possuidor de cada um deles. Como não pode ser possível identificar o terreno ocupado pelo seu respectivo possuidor? Quem interpretar esse preceito de modo literal vai ficar com a impressão de que temos uma visão clássica de composses. Essa é uma redação infeliz. Na verdade, não é isso que pretende o legislador.

Na verdade, pode-se ter posse materialmente certa, ou seja, cada morador do núcleo ocupa sua respectiva casa, sem problema algum. O problema é que na favela, o objeto, a moradia e até as divisas podem ser alteradas. Para evitar esse problema é que se entende o núcleo desorganizado como um todo.

Na verdade, o que pretende a lei é que se tenha esse núcleo desorganizado como uma grande unidade e que todos os possuidores conjuntamente considerados ocupem essa gleba.

O destinatário da usucapião coletiva

Em relação aos requisitos do artigo 10 do Estatuto da Cidade, temos, ainda, o destinatário da norma.

O legislador fala que o destinatário da usucapião coletiva é a população de baixa renda e o conceito é propositalmente indeterminado. O Estatuto, como legislação contemporânea, é dotado de conceitos e cláusulas gerais para que o juiz, caso a caso, preencha esses espaços deixados propositalmente pelo legislador.

E o que seria a população de baixa renda? Alguns autores que comentaram o Estatuto pretendem engessar esse conceito dizendo que é a população que ganha de um a cinco salários mínimos. Na verdade, o conceito é

muito mais amplo. A população de baixa renda é aquela que não consegue adquirir sequer uma simples moradia a título oneroso.

A transmissão da posse

Em seguida, temos a possibilidade da *accessio* e *sucessio possessionis*, ou seja, da soma das posses dos usucapientes. Sabemos que a *sucessio possessionis* sempre foi admitida em qualquer tipo de usucapião, até nas usucapiões especiais do artigo 183 e 191 da Constituição.

A questão era *accessio possessionis*, a transmissão *inter vivos* da posse. Havia uma resistência muito grande da doutrina e da jurisprudência em adotar a *accessio possessionis* em usucapiões constitucionais. Isso vem agora expressamente previsto no artigo 10 do Estatuto da Cidade. Na verdade, o que o legislador quer é premiar, promover a conduta desses ocupantes, para o que ele facilita a usucapião para esses destinatários. Por isso, admite, de forma expressa, a soma da posse por ato *inter vivos*.

Tomando como paradigma as favelas, esses núcleos desorganizados são recortados por vias internas, pequenas vielas de acesso a todas moradias. Se entendermos que essas vias são públicas por destinação, isso nos trará um sério problema, se não for possível dar usucapião sobre as vielas, daríamos uma usucapião toda recortada, com pequenas vias de acesso. Isso impediria, de modo quase incontornável, a posterior reurbanização dessa área. Por isso, me parece que as vias internas de acesso às casas não devem ser consideradas como bens públicos por destinação. Elas vão integrar a usucapião como uma espécie de servidão legal, simplesmente locais de acesso às moradias que não têm acesso direto à via pública. A usucapião abrange, portanto, as moradias e as vielas internas desses núcleos desorganizados.

Usucapião coletiva é só para moradores?

Outro ponto interessante a abordar está na expressão "destinado à moradia". Isso parece até louvável, para que aquele que não tem imóvel destinado à moradia não se beneficie da usucapião social especial.

Na verdade, teremos seriíssimos problemas porque em núcleos maiores não existem somente imóveis residenciais, existem imóveis mistos e alguns não-residenciais, pequenas vendas, etc. A solução mais simples seria fornecer usucapião para os imóveis residenciais e não

fornecer para os não-residenciais. Mas isso inviabilizaria a usucapião do todo porque, mais uma vez, a usucapião ficaria como um queijo suíço, cheio de buracos dominiais que impediriam a posterior regularização.

Ou não se dá usucapião para ninguém, porque existem não-moradores dentro desses núcleos, o que ofende o direito à moradia da maioria dos ocupantes, ou se beneficiam algumas pessoas que não são destinatários primários da norma, ou seja, alguns não-moradores aproveitariam a carona dos moradores e receberiam a usucapião coletiva das suas ocupações. Parece-me que a segunda opção é a preferível, ou seja, se dá a usucapião do todo, uma vez que a maioria é de moradores, e alguns não-moradores podem ser beneficiados, porque essa usucapião coletiva só tem sentido se dada sobre a totalidade da área.

Em relação a algumas questões processuais há, ainda, alguns problemas. Sabemos que a legitimidade para a usucapião coletiva está prevista no artigo 12 do Estatuto da Cidade, que prevê que são partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana: "I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; II – os possuidores, em estado de composesse; III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados."

A primeira dúvida que vai surgir é a seguinte. Todos devem concordar ou não? Digamos que 99 famílias concordem e uma família bem no meio da favela não concorde. Vejam que essa é uma questão difícil porque não se pode obrigar ninguém a litigar, mas é necessário o litisconsórcio da usucapião coletiva, dependendo da posição da casa daquele que se recusa a litigar, porque a usucapião só terá sentido se todos quiserem a usucapião conjunta daquela gleba. Nesse caso, em caráter excepcional, se pode admitir que litisconsortes sejam obrigados a integrar a lide, para evitar o sacrifício dos direitos alheios.

* O doutor *Francisco Eduardo Loureiro* é juiz de Direito, titular da Segunda Vara Criminal de Pinheiros, mestre em Direito civil pela PUC-SP, especialista na área de direitos reais e urbanismo.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: ÁREAS PRIVADAS

PALESTRAS



Perda da propriedade

Cláudio Luiz Bueno de Godoy *

Estou muito feliz em poder abordar dois aspectos relevantíssimos do novo Código Civil.

Em primeiro lugar, o artigo 1.228, que é, a meu ver, a maior alteração introduzida no novo Código em matéria de direito das coisas. É o que hoje se chama de desapropriação judicial e que traduz, na verdade, uma expressão muito clara do que foi a idéia de socialidade do novo Código Civil. Aliás, exatamente na esteira de um imperativo de índole constitucional, porque o artigo 1.228 expressa uma medida que deixa muito clara a exigência constitucional de funcionalidade da propriedade, ou seja, a idéia de funcionalização de um direito que, no Código Civil de 1916, herdamos quase absolutamente do Direito francês.

Na verdade, esse dispositivo propõe uma ação reivindicatória que é, aliás, uma das quatro prerrogativas básicas do proprietário, que é o direito de usar, gozar, dispor e reivindicar. E, na verdade, é esse direito de reivindicar que sofre aqui uma mitigação ditada pela necessidade e pela imposição constitucional da função social da propriedade.

Diz a lei que ao reivindicar uma extensa área de terras ocupadas por um número considerável de pessoas há mais de cinco anos, de maneira ininterrupta e de boa-fé, pode o proprietário perder a reivindicatória e, ao mesmo tempo, perder a propriedade em favor desses ocupantes que tenham preenchido esses requisitos com mais um outro fun-

damental, ou seja, que tenham introduzido naquela área obras ou serviços de interesse social.

O que é isso? É o prestígio da função social da posse em face de um proprietário que não deu função social à propriedade. Ou seja, o legislador cobra um ônus do proprietário ao mesmo tempo em que hoje lhe garante o direito de propriedade de acordo com as prerrogativas do artigo quinto da Constituição federal.

Se verificarmos a Constituição, sempre se garantiu sua função social da propriedade. Mas, historicamente, a propriedade foi tratada nas constituições no capítulo da ordem econômica, no qual ainda está até hoje, a partir do artigo 170. Mas, hoje, a propriedade está no artigo quinto a um só tempo como um direito individual, no inciso XXII, e no inciso XXIII; a Constituição impõe que o direito do proprietário se exerça de acordo com a função social que recebe, embora seja um conceito indeterminado, um conteúdo apriorístico não completo, que está no artigo 182 e no Estatuto da Cidade.

De qualquer sorte, essa é uma medida que, a meu ver, nada mais faz do que dar cabo dessa exigência de socialidade do sistema e dá um passo além do que já fazia a jurisprudência. Por quê? Porque há dois acórdãos históricos daqui de São Paulo, um do Tribunal de Alçada e outro do Tribunal de Justiça, ambos relatados em fases diferentes pelo desembargador aposentado José Osório. Eram casos de loteamentos que não chegaram a ser implementados, ou seja, proprietários de grandes áreas urbanas destinavam aquela gleba a um loteamento sem implementá-lo, mas já negociando os lotes. Ele abandonou por completo aquela área e deixou ocupantes que ali introduziram obras de interesse social. O que são essas obras de interesse social? São ocupantes que fazem daquela área, seja urbana ou rural, sua moradia ou foco de seu sustento. É exatamente isso que quis o legislador, alguns autores chamaram essa medida de desapropriação *pro labore* ou habitacional, mas judicial.

Aqueles acórdãos já examinavam esses problemas negando a reivindicatória, dizendo que o proprietário que não cumpriu esse imperativo de funcionalização do seu direito não pode ter o direito de reivindicar. Hoje, o proprietário não tem mais direito absoluto de usar ou não usar, como também não tem mais o direito absoluto de dispor, que era o clássico do direito de propriedade, ou seja, "vendo quando, para quem, se quiser", etc. Mas basta olhar o artigo 39, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor para ver que o fornecedor não pode se recusar a vender se não por causa justificada.

Na verdade, o que essa medida faz é subverter aquele ensinamento escolar de que a propriedade não se perde pelo seu não-uso. Perde sim, como expressamente dito no artigo 1.228, que nada mais é que uma expressão do que está na Constituição federal.

Mas dizia eu que a jurisprudência já se havia mostrado sensível a essa situação, faltou a ela dar um passo. Por quê? O primeiro desses acórdãos negou uma ação possessória, o segundo, uma ação reivindicatória. Mas negava a reivindicatória e deixava aquela situação em suspenso, uma vez que não negava o direito de propriedade. E ao mesmo tempo que reconhecia e prestigiava a função social da posse, não reconhecia a propriedade dos possuidores. Portanto, a situação ficava absolutamente em suspenso, sem solução, até que se atingisse o prazo da usucapião.

Preenchidos os requisitos da usucapião, o fato é que na usucapião era preciso discutir se essa ação não quebrava o requisito da posse mansa e pacífica. Pois bem. O que faz o legislador? Dá um passo à frente e diz que não se perde só o direito de reivindicar, perde-se a propriedade em favor dos ocupantes, mediante o preenchimento desses requisitos.

"Extensa área de terras"

O legislador não tarifou quanto é uma extensa área de terras. Não o fez de propósito, pois uma extensa área de terras em São Paulo é certamente diversa de uma extensa área de terras no Mato Grosso, e assim por diante, sem se olvidar do fato óbvio de que a lei é federal.

Portanto, a meu ver, o legislador andou bem em não tarifar. É certo que alguns autores vêm sustentando algo que tem lógica, mas não parece ser a melhor alternativa do ponto de vista utilitário, ou seja, com base analógica no Estatuto da Cidade uma área de menos de 250m² não seria uma área extensa, uma vez que a usucapião coletiva quer regularizar essas grandes ocupações e lá há uma tarifação. O terreno tem que ter mais de 250m². É uma tese lógica e sustentada, mas me permito discordar. Quando se pretende dar cabo de um imperativo dessa ordem, e uma vez que o legislador não amarra o magistrado e como que lhe confere um mandato para que preencha o conteúdo dessa cláusula geral, não vejo por que tarifar. Ou seja, onde o legislador não limitou não vejo por que limitar, tanto mais pela natureza da medida. Portanto, extensa área de terras é aquela que o juiz, no caso concreto, considerar que seja uma extensa área de terras.

Dirão alguns que haverá uma grande perda de segurança jurídica? Eu diria que não por dois motivos.

Em primeiro lugar, não é a lei descritiva e casuística que dá segurança jurídica. Do contrário, até hoje ninguém defenderia a concordata, cujo título é protestado porque a lei não permite e todo mundo defere, observadas algumas circunstâncias, em nome de um princípio maior, o princípio da função social da empresa.

Em segundo lugar, o juiz tem que fundamentar. O que me parece essencial é o espírito da lei. O espírito da lei foi tratar de grandes ocupações, portanto, a assimetria acaba com a usucapião coletiva. É preciso que seja uma grande ocupação, uma extensa área de terras ocupadas por um número considerável de pessoas. Mas qual seria o número considerável de pessoas? Na verdade é aquele número que o juiz considerar, de acordo com cada caso concreto.

A indenização e seu valor

A diferença fundamental dessa medida para a usucapião coletiva é que, para a aquisição da propriedade pelos ocupantes, é preciso que haja o pagamento de uma indenização, ou seja, a aquisição aqui não é gratuita. O que há é imposição de uma indenização, conforme vem explícito no parágrafo quarto do mesmo artigo 1.228, e com uma dificuldade. A sentença de um juiz que reconheça a existên-

cia desses requisitos do artigo 1.228, parágrafo quarto, só valerá como título para registro no registro de imóveis, uma vez pago o preço. O que nos remete a dois problemas: primeiro, qual é o preço, quem paga o preço? Segundo, de que maneira processual se paga o preço?

A meu ver, não há dúvida de que quem paga o preço são os ocupantes e não o poder público. Pretendeu-se, na tramitação do Código, que o poder público ficasse incumbido desse pagamento e isso não passou, dando a entender que a vontade da lei tenha sido, presumivelmente, a de que os ocupantes pagassem essa indenização. Mas qual é o valor dessa indenização? É o valor real da área? Não me parece. O que me parece é que a clara intenção do legislador seja a mesma, de um lado e a um só tempo, sancionar o proprietário e prestigiar o bom possuidor, sob o ponto de vista social do exercício daquele direito. Não me parece que a indenização seja pelo valor de mercado.

De qualquer forma, uma coisa me parece certa: o valor dessa indenização deve ser depreciado, porque não se pode considerar o importe dos benefícios e obras que os próprios possuidores ali introduziram. Eles não podem, obviamente, pagar por aquilo que eles próprios fizeram. Em que momento se fixa essa indenização e em que momento os ocupantes têm que pagá-la, supondo que caiba a eles pagar? Depois da sentença? Imaginem a seguinte situação: a senten-



ça junto à reivindicatória improcedente reconhecendo, a meu ver, a pedido dos ocupantes, porque não é matéria que o juiz possa reconhecer de ofício, e podem fazer esse pedido na própria contestação. Não vejo necessidade de reconvenção e muito menos de ação própria. O juiz reconhece, então, que há a propriedade adquirida pelos ocupantes.

Executa-se mediante mera liquidação essa sentença de improcedência? É possível. Liquida-se o valor da indenização e o proprietário começa uma execução por quantia certa contra devedor solvente. E se os ocupantes não pagarem, qual é a situação jurídica? Há uma sentença que reconhece que o proprietário não é mais proprietário, que os ocupantes são proprietários, mas o registro dessa sentença pressupõe o prévio pagamento de indenização porque a lei exige. Então, começa o proprietário, que não é mais, por força de sentença, mas que ainda é o titular tabular, a executar um valor que não é pago pelos ocupantes, ensejando uma execução na qual se vai penhorar o quê? Essa alternativa é estranha, não faz sentido.

É preciso que haja outra alternativa. A outra alternativa seria, incidentalmente, no curso da ação reivindicatória, fixar-se um valor de indenização como se o juiz dissesse aos ocupantes o seguinte: pediram o reconhecimento do domínio? Perfeito. Isso é eventual, a instrução dirá. Mas, desde logo, vamos fixar um valor de indenização para que ele seja

incidentalmente depositado. Desse modo, quando o juiz der a sentença, ficará fácil, porque o dinheiro já vai estar lá.

Se o proprietário ganhou a reivindicatória, os ocupantes levantam aquilo que depositaram. Porém, se o proprietário perdeu a reivindicatória e os ocupantes venceram, com o reconhecimento do direito de propriedade, o proprietário que perdeu levanta o dinheiro depositado e o juiz manda sua decisão para registro. Nesse caso, não haverá um pré-julgamento? Não. Aliás, estamos acostumados a lidar na esfera judicial com depósitos incidentais, como na consignação, na cautelar preparatória de uma declaratória, etc. Portanto, isso resolve o problema de maneira mais prática.

Com isso examinamos, grosso modo, o artigo 1.228. Como disse, a grande alteração é uma revelação muito clara do que é hoje o direito de propriedade do novo Código Civil.

Perda da propriedade por abandono

Fui incumbido também de falar do abandono, que é uma das formas da perda da propriedade móvel e imóvel.

O abandono já foi tratado no Código Civil de 1916, no artigo 589, e vem tratado no Código novo, no artigo 1.276, com algumas alterações fundamentais.

Em primeiro lugar, não há dúvida de que o abandono emana de uma conduta, ou seja, é a consideração de perda da propriedade a partir da conduta de alguém que de-



monstra não querer mais exercer as prerrogativas típicas da propriedade. Isso é o que diferencia o abandono da renúncia, que se traduz num ato explícito, se relativa a um imóvel, mediante escritura levada a registro.

A grande dificuldade do abandono está na verificação se, de fato, aquela conduta é indicativa de uma vontade, de um *animus* de não ser mais proprietário. Por exemplo, se o proprietário de uma casa de campo fica mais de sete anos sem aparecer por lá isso seria abandono? Depende, ele pode não ir, mas pode ser que alguém passe por lá e verifique se uma janela está quebrada e assim por diante.

Mas o parágrafo segundo do artigo 1.276 deixa claro que há um caso em que se pode presumir de maneira absoluta, sem permitir prova em contrário, a existência de abandono: o não-pagamento dos ônus fiscais. Isso quer dizer que, presume a lei de maneira absoluta, aquele que não paga o IPTU, por exemplo, é alguém que abandonou a propriedade, desde que não haja posse por alguém que permita a usucapião.

O que me interessa é o problema que essa presunção absoluta pode trazer, uma vez que pode acontecer de o proprietário não pagar os impostos, mas discutir esses valores judicialmente. Pode até discutir os impostos judicialmente sem os ter pago. Mas será que se pode inferir um abandono, de maneira absoluta, se o proprietário se abalou em contratar um advogado para propor uma ação e discutir o imposto? A meu ver, não.

Todos sabem que o Código Civil atual já é objeto de várias propostas de reformas. Uma delas está no projeto 6.960, que propõe a alteração de nada menos que 160 artigos do novo Código Civil. É um projeto de alteração apresentado pelo relator do anteprojeto na Câmara dos deputados, o deputado Ricardo Fiúza. Ele reuniu juristas que participaram da elaboração pelo menos das emendas ao anteprojeto original e colheu novas sugestões para a alteração desses 160 artigos. Uma das alterações que foi proposta ao deputado Ricardo Fiúza, pelo professor Carlos Alberto Maluf, é retirar a presunção absoluta do parágrafo segundo do artigo 1.276. Portanto, se esse projeto passar, o que tende a acontecer, uma vez que foi apresentado pelo próprio relator, a idéia é que haja a presunção, o que não é ruim, mas uma presunção relativa, que inverta o ônus probatório e permita a prova em contrário.

* O doutor *Claudio Luiz Bueno de Godoy* é juiz de Direito, mestre e doutor em Direito Civil pela PUC-SP.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: ÁREAS PRIVADAS

PALESTRAS



Parcelamento do solo para fins urbanos

*Fernanda Costa**

Agradeço pelo convite que me foi formulado para participar desta discussão tão importante sobre a nova ordem jurídica e urbanística das cidades brasileiras.

O nosso esforço aqui é buscar efetivar dentro da legislação e da prática cotidiana do nosso trabalho a função social da propriedade, que desde a década de 1930 está presente no texto constitucional, mas como mera figura de retórica.

O capítulo de política urbana que integra a Constituição federal de 1988 e a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, são peças fundamentais na efetivação da função social.

A questão da propriedade imobiliária no Brasil é um fato relativamente novo. Não podemos esquecer que, até o ano de 1850, as pessoas que detinham faixas de terras eram concessionários da Coroa portuguesa, que recebiam uma concessão de terras condicionada à sua útil utilização.

Desde aquela época, a propriedade estava condicionada a um poder aquisitivo que lhe propiciasse arregimentar escravos e fazer uma grande mobilização de recursos para dar utilidade às terras.

Com a Lei de Terras, lei 601, de 1850, a forma de acesso à terra passa a ser um contrato de compra e venda e, mais uma vez, com acesso restrito a quem tem capacidade de pagamento. Talvez isso explique um pouco a razão por que parcelas significativas da população, desde o nosso início, não conseguem acessar o direito ao solo.

A lei 6.766/79 regula o parcelamento do solo. Algumas pessoas fazem críticas bastante ferrenhas a essa lei, responsabilizando-a por uma grande incidência de loteamentos clandestinos e irregulares na cidade. Essa questão do parcelamento do solo em áreas urbanas foi discutida durante anos.

A lei 6.766 surge com a intenção de garantir uma proteção aos adquirentes de lotes. Traz normas técnicas acerca de como se parcelar, que terrenos podem ou não ser parcelados, determina que ao loteador cabe a obrigação de infra-estruturar essas áreas. Afinal de contas, a venda desses imóveis vai lhe render recursos, e se ele não oferecer a infra-estrutura necessária, os ônus serão assumidos por outros a quem não caberiam.

Uma questão interessante diz respeito à tipificação de crime que a lei 6.766 traz para o loteador clandestino ou irregular. Como não existia essa tipificação de crime anteriormente, as pessoas podiam retalhar seus terrenos, vender da forma como bem entendessem. A meu ver, talvez as penalidades que estão previstas na lei sejam muito brandas. É necessário que se faça uma revisão, tornando as penalidades mais rigorosas não só com a pena de privação de liberdade, muitas vezes convertida em multa, mas também com a perda da propriedade.

Será que não é interessante para a pessoa que loteia clandestinamente uma faixa de terreno sofrer um processo de desapropriação pela administração pública? Muitas vezes nos perguntamos se essa não era a intenção do loteador ao promover o parcelamento irregular.

Revisão da lei 6.766/79 e a questão dos loteamentos fechados

A lei 6.766 sofreu algumas alterações que foram previstas pela lei 9.785/99. Alterações como a redução do percentual de áreas públicas que são exigidas para o parcelamento do solo, trazendo uma pequena flexibilização para a regularização de loteamentos clandestinos e irregulares.

No nosso ponto de vista, essas alterações não dão conta das situações existentes na cidade. Muitas vezes, quem promoveu o parcelamento do solo não foi o proprietário e, no processo de regularização desses loteamentos, acabam não conseguindo se adequar às alterações propostas pela lei 9.785/99. Desse modo, é necessário avançar no sentido de se descobrirem outros instrumentos que possam ser utilizados para se regularizarem situações já consolidadas.

Um instrumento que está sendo utilizado atualmente de forma criativa e que foi pouco comentado neste seminário talvez seja o reconhecimento dessas áreas mediante Zeis. Se as pessoas já têm seus títulos de propriedade, é o

caso de estudar a flexibilização dos parâmetros urbanísticos. Quando não, é o caso de se ingressar com ações de usucapião para que essas pessoas passem a ser proprietários dessas áreas.

Uma iniciativa de revisão da lei 6.766/79 é o projeto de lei que está em tramitação. O doutor Edésio Fernandes fez menção a quatro audiências públicas que estão ocorrendo nesse processo de revisão. Essa é uma iniciativa muito interessante do Ministério das Cidades, a articulação com a Câmara dos deputados, especialmente com a Comissão de desenvolvimento urbano, buscando

criar um projeto de lei com embasamento técnico, que tenha sido discutido com a população.

Existe uma primeira versão circulando, que serviu de base para a discussão em audiências públicas e que apresenta situações que nos deixam preocupados. Ela permite que os compromissários compradores e os superficiários possam funcionar como loteadores. Também propõe a diminuição da responsabilidade do parcelador na promoção do parcelamento, ao transferir para o poder público a responsabilidade pela implementação de algumas infra-estruturas. Institui condomínios horizontais e permite que loteamentos aprovados em conformidade com a lei 6.766 possam ser fechados com cercas ou muros, desde que haja requerimento por parte dos moradores.



Talvez eu seja bastante enfática na minha posição, mas acredito que condomínio horizontal não deveria ser regulado na lei de parcelamento. Não se trata de modalidade de parcelamento, mas de um sistema de propriedade, e, para regulá-lo, necessário se faz a alteração na Lei de Condomínio.

A privatização dos espaços públicos é outra questão interessante a registrar. Apesar de a nossa legislação federal de parcelamento não ter previsto os loteamentos fechados, os municípios os têm inserido em suas leis municipais de parcelamento, permitindo que loteamentos sejam apresentados e aprovados, desde seu início, como loteamentos fechados, cujas áreas públicas internas ao loteamento passam a ser de uso exclusivo dos moradores.

Na verdade, essa é uma tentativa de instituir condomínios fechados. Houve o atendimento de percentual de áreas públicas, mas áreas essas que estão servindo unicamente para os moradores. Isso é preocupante na medida em que muitos loteamentos foram aprovados e, após sua implementação, houve a autorização da municipalidade para que ruas, praças, etc., tivessem sua vedação de acesso ao público.

Em uma das audiências públicas ocorridas em Brasília, o doutor José Carlos de Freitas falou sobre uma área em Campinas, SP, onde um loteamento foi fechado no centro da cidade incluindo várias ruas, avenidas e praças, que estavam sendo utilizadas exclusivamente por esse grupo de pessoas, como se a exigência de áreas públicas em loteamentos desconsiderasse a necessidade de circulação viária da cidade ou a necessidade de equipamentos públicos por todos os moradores

da cidade. Devemos estar sempre atentos a essa questão, incorporando nas legislações bastante rigor na análise dessas ações.

Regulação do parcelamento do solo: atribuição municipal

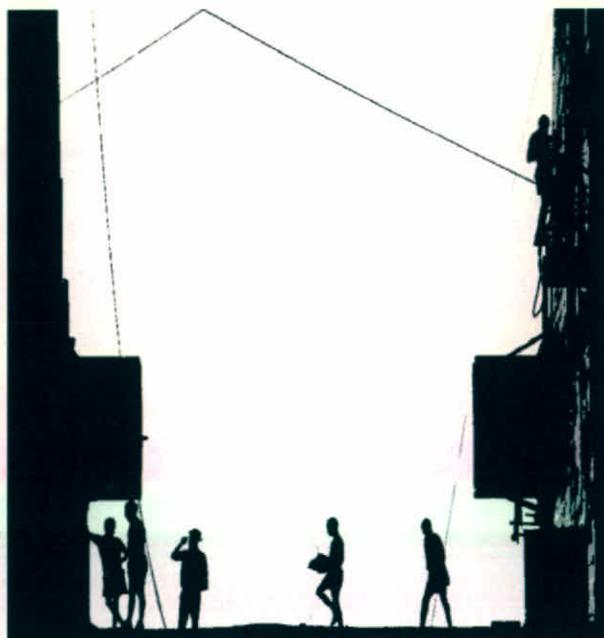
Uma outra questão diz respeito à autonomia da capacidade de municípios regularem o parcelamento do solo, tanto em suas áreas urbanas como rurais.

É bastante frequente nos municípios brasileiros a ocorrência de loteamentos fechados, de condomínios horizontais com destinação urbana em áreas rurais. Muitas vezes, os municípios argumentam com sua incapacidade de atuação de forma preventiva e com mais rigor, por se tratar de áreas rurais, cuja competência para aprovar o parcelamento é do Incra. Acreditamos que essa é uma atribuição municipal. O caráter municipalista da Constituição e o próprio Estatuto da Cidade, ao determinar todo o território do município, seja ele rural ou urbano, trazem esse indicativo.

O município deve regular o parcelamento de maneira a pensar no interesse da coletividade. O município tem a capacidade de dizer se tal parcelamento pode ou não ser aprovado.

Em São Paulo, na região da rodovia Castelo Branco, foi feito um loteamento maior que a área urbana do município. Desse modo, o município perde toda a capacidade de se planejar, de pensar na sua infra-estrutura e no seu esgoto sanitário.

Além disso, os municípios devem exercer seu papel no sentido de estabelecer diretrizes para o parcelamento do



“ O município deve regular o parcelamento de maneira a pensar no interesse da coletividade. ”

solo, interferindo em áreas que vão ser definidas como públicas e, especialmente, na questão da integração do sistema viário e no combate aos vazios urbanos.

Trabalhei dez anos com regularização fundiária e tive a oportunidade de desempenhar uma tarefa bastante difícil, a de coordenar o controle urbano da cidade. Uma coisa que sempre me chamou atenção diz respeito à origem dessas áreas. Particularmente, acho que existe uma convivência e uma co-responsabilidade dos gestores públicos no surgimento de loteamentos clandestinos e irregulares. É impressionante como as ingerências políticas são determinantes para esses processos e consolidações. A ação de fiscalizar ou não acaba sendo uma decisão política.

Costumo dizer que um loteamento clandestino não surge do nada, ele já estava acontecendo, ou seja, as vias estavam sendo abertas, os lotes estavam sendo demarcados, e alguém fez que não viu. Conclui-se, desse modo, que há uma convivência e uma decisão política na fiscalização. O próprio sucateamento de estrutura de fiscalização nas administrações municipais corresponde a isso.

Quando se fala que a legislação e os processos administrativos são bastante rigorosos, complexos e burocratizados, em termos, é verdade. Leva-se de três a seis anos para aprovar loteamentos regulares. Loteamentos clandestinos, de dois a seis dias. Temos que considerar que, além do processo de aprovação, existe o prazo de efetivação das obras; não dá para desconsiderar isso.

Programas de regularização fundiária devem associar titulação e urbanização

Temos que fazer um investimento grande nas administrações públicas municipais para incrementar sua capacidade técnica. Observamos essa baixa capacidade técnica nas administrações, tanto na formulação de propostas e legislações como na aplicação de legislações do próprio município ou federais. Essa questão está associada a uma equipe restrita e a condições precárias de trabalho; precisamos qualificar equipes e viabilizar equipamentos de trabalhos.

É necessário simplificar a legislação. Minha sugestão é unificar a legislação urbanística com a legislação ambiental. Temos sérios problemas com relação a isso porque são órgãos da administração que trabalham de forma independente e conversam pouco entre si.

Com relação ao Código Florestal, Lei de Mananciais, é

necessário que façamos uma atualização nessas legislações, dando-lhes uma efetiva utilização, de modo que o objetivo seja cumprido.

Em relação ao reconhecimento dos condomínios fechados, vamos buscar regulá-los mediante a legislação competente, estabelecendo limites. É possível regular, mas é impossível que dez condomínios, por exemplo, comprometam o sistema viário. Precisamos buscar uma maneira de estabelecer limites e restrições.

Existe no poder de polícia toda uma questão de auto-discricionariedade da administração em relação à legislação, que, também, se trata de uma peça fundamental no processo de fiscalização e controle.

Se a municipalidade, os órgãos de fiscalização e controle, especificamente, não tiverem a clareza de que podem utilizar esse poder que lhes é dado, é muito difícil conseguir evitar novos loteamentos clandestinos e irregulares. Mas temos de ficar muito atentos aos limites disso. Existe, no país, uma demanda muito grande de ocupações feitas por pessoas de baixa renda que se instalaram em áreas de risco ou de mananciais. Não se instalaram porque optaram morar à beira do rio, do canal, mas sim porque buscaram uma alternativa de moradia.

Não podemos pensar que o problema de habitação vai se resolver da noite para o dia. Precisamos organizar programas de regularização fundiária que associem a questão da titulação com a urbanização dessas áreas. Deve haver uma ação concreta das administrações de fiscalização e controle, caso contrário, não se logrará êxito. Também deve haver uma política de habitação, envolvendo os três governos, que atenda a demanda existente e que conte com subsídios, pois parcelas significativas dessa população têm baixa ou nenhuma capacidade de pagamento. Fundamental, também, um trabalho de educação ambiental e de cidadania.

Não podemos pensar em minimizar os problemas das cidades brasileiras, se não buscarmos atuar em diversas frentes.

Mais uma vez agradeço ao convite e espero que, deste seminário, consigamos encaminhar bastantes decisões interessantes.

* A doutora *Fernanda Costa* é advogada, pós-graduada e mestra em desenvolvimento urbano.

28 DE NOVEMBRO

TEMA: ÁREAS PRIVADAS

PALESTRAS



Aspectos registrais

Sérgio Jacomino*

Este momento acabou precipitando um encontro de pessoas que podem refletir e contribuir nos debates sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e seus reflexos em cada uma das atividades dos profissionais participantes deste seminário.

Discutiu-se aqui uma nova ordem jurídico-urbanística, o que me daria a oportunidade de discorrer, ainda que de maneira muito breve, sobre a necessidade imperiosa de se pensar em uma nova ordem jurídico-registral no Brasil. O Estatuto da Cidade e a medida provisória 2.220/2001 encareceram nitidamente as atividades notariais e registrais, confirmando a importância das instituições encarregadas desse nobre ofício no novo cenário jurídico-político que se desenha após o advento do novel marco legal para as cidades brasileiras.

Um rápido passar de olhos nesses diplomas legislativos dá-nos a medida da importância creditada pelo legislador a essas instituições, exemplificativamente, os instrumentos jurídicos previstos no artigo quarto do Estatuto, instrumento que a lei chama de institutos jurídicos, como a desapropriação, a servidão, limitações administrativas, tombamento de bens imóveis, instituição de unidades de

conservação, concessão de direito real de uso, concessão especial para fins de moradia, parcelamento, edificação, usucapião, entre outros, todo aquele elenco de instrumentos jurídicos que os senhores conhecem.

Esses instrumentos já eram velhos conhecidos do registro imobiliário brasileiro, já freqüentavam rotineiramente os cartórios. Cada um desses institutos jurídicos tinha uma previsão normativa para o acesso ao registro imobiliário.

Estatuto da Cidade: o valor da publicidade registral e a necessidade de procedimento-padrão nacional

Na verdade, o que houve foi um encarecimento, pelo Estatuto da Cidade, das funções

publicitárias do registro imobiliário que podem jogar um papel muito importante na difusão do conhecimento que se deve ter sobre a situação jurídico-urbanística por que toda comunidade tem interesse.

Descobre-se na lei, de fato, uma valorosa confirmação da concentração registral, seja atraindo os fatos jurídico-urbanísticos a que me referi, que apresentam, como não poderia deixar de ser, um nítido cariz público, que modula o exercício das faculdades de domínio, seja relevando a importância social da instituição registral na tutela pública de interesses privados no seu recorte institucional, convertendo-a em peça indispensável para aquilo que se chama de nova ordem jurídico-urbanística.

Assim como o Estatuto da Cidade depositou clara ênfase no sentido de ordenação, equilíbrio, padrão, harmonia, organicidade, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o que faz um propositado contraste com o modelo de intervenção pública desarticulada, atomizada, distorcida, descoordenada, entrópica, também a atuação do registro de imóveis não poderá por muito mais tempo resistir à míngua de uma regração harmônica, sistemática, ordenadora das suas funções igualmente públicas e igualmente relevantes do ponto de vista social e, obviamente, do ponto de vista urbanístico. Enfim, não avançaremos sem uma nova ordem jurídico-registral.

É preciso discutir o papel que o registro joga realmente nesse contexto.

É possível apanhar o estado de desarticulação do sistema registral sob dois ângulos distintos: em primeiro lugar, pela antevisão do novo espartilho constitucional e legal que instaurou um novo paradigma para as funções registras no país, o que ainda não se logrou compreender perfeitamente. Depois, pela atuação concreta de notória desarticulação que os registradores vêm experimentando, prejudicando o pleno exercício da atividade, impondo obstáculos, no limite, à certeza jurídica.

Hoje, sentimos a necessidade – e esse é um imperativo de ordem econômica para não deixar escapar esta importante variável nas discussões –, de que os serviços registrais e notariais possam se harmonizar, se adotarem procedimento-padrão, se consagrarem uma infra-estrutura de funcionamento adequada e harmônica para todo o território nacional.

O sistema não pode compadecer-se com a existência de procedimentos registrais sujeitos à multifária fonte regulamentar, porque o modelo adotado pela lei 8.935/94 acarreta uma dispersão procedimental que acaba gerando insegurança, imprevisibilidade, alguns obstáculos para a implementação de políticas públicas, como, por exemplo, a regularização fundiária, além de acarretar crescentes e insuportáveis custos de transação na complexa cadeia de alienações, aquisições e onerações de bens imóveis.

Como todos sabem, a lei 8.935/94, a lei dos notários e registradores no Brasil, dispôs que os notários e registradores devem, obrigatoriamente, observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente (art.30, XIV).

Essa disposição legal acabou aprofundando uma certa assimetria que levou a uma disfunção do sistema, pois, concretamente, estabelece que cada juiz, em cada comarca deste vasto país, pode baixar normas técnicas para o funcionamento dos cartórios de registro de imóveis. Vale dizer que poderemos ter, em tese, um registro imobiliário afeiçoado a cada comarca do país, ou a cada juízo competente, agravando o funcionamento dessa instituição.

Disciplina regulamentar deveria ter fonte unívoca

Nunca se objetou que a fiscalização pudesse e devesse continuar a cargo da administração pública, especialmente do Judiciário, por tudo que esse poder representa historicamente para as atividades notariais e registrais. Aliás, o pri-

meiro regulamento notarial que se conservou é um regulamento de Dom Diniz, de 1305, no qual há, curiosamente, uma clara disposição a respeito do relacionamento entre os notários, àquela altura chamados de tabeliães, e os juizes. Logo depois, no século XIV, haverá o regulamento dos corregedores, no qual há a prefiguração desse relacionamento que se tornará histórico multissecular.

Nunca se objetou que a fiscalização continuasse a existir, mesmo porque essa é a única atividade que tem controle externo, o que é muito bom. Aqui em São Paulo, especificamente, serviu para motivar o sistema e isso precisa ser reconhecido publicamente. Estamos aqui com uma renovação dos quadros em virtude de uma decisão política acertada do Tribunal de Justiça de realizar concursos. Isso é muito importante.

Mas, a disciplina normativa, mais propriamente a disciplina regulamentar, deveria estar a cargo de uma fonte unívoca, sem prejuízo da independência e autonomia decisórias, em tudo indispensáveis, de que o notário e registrador devem ter garantidas para o justo desempenho de seu ofício.

A ninguém ocorreria que, no âmbito das comarcas ou dos termos, como vi qualificada a delimitação de circunscrições, pudesse haver regulação ou regulamentação de legislação civil criando, por exemplo, novos direitos reais, ou modificando, por via de regulamento, o conteúdo dos direitos reais, ou, ainda, dispondo sobre regras de sucessão, direito de família, etc.

Entendimento sincrônico, não deveria ser facultado aos estados, por meio de instâncias administrativas situadas em algum âmbito do aparelho estatal e desempenhando qualquer função na administração, dispor sobre regras procedimentais de registro de imóveis.

Estrutura do atual sistema gera resposta disfuncional do registro

Esses desajustes infra-estruturais geram conseqüências. À parte a perspectiva legal e constitucional, encontramos uma profunda resistência à adoção de modelos modernizadores dos sistemas registrais, que divergem da clara figuração constitucional de delegação de serviços públicos a particulares.

Vemos prosperar denúncias de fraudes impetradas por cartórios, acentuadamente em regiões remotas do país, a mostrar que o sistema em sua inteira pureza e rigor sistemático não logrou alcançar o alto grau de desenvolvimen-

to que ostenta em outros países e mesmo em regiões localizadas nos grandes centros urbanos do Brasil, onde os serviços são efetivamente delegados a agentes particulares como colaboração à administração pública.

Nesses rincões afastados é bastante comum a falta de profissionais qualificados, a exigüidade de infra-estrutura material, humana, tecnológica, a dispersão geográfica dos serviços registrais, a irracionalidade administrativa na concessão de serviços, a criação, anexação e extinção de cartórios à margem de lei, a atomização, pela falta de integração em redes de informática, pela falta de interesses profissionais para se submeter a concursos públicos, para ocupar as posições de registradores e notários e falta de atrativos econômicos para desempenhar as atividades.

A combinação aziaga desses fatores tem conduzido a que os serviços sejam prestados de maneira inadequada, uma vez desempenhados por profissionais não qualificados. Esse é um problema muito sério que ocorre no Brasil. Tenho corrido por todos os cartórios do país e tenho verificado que estamos há muito de ter um modelo ideal, modelo esse que só poderá vir a ser pensado se houver uma regulação e uma harmonização procedimental. Esse é um problema muito sério que deve ser resolvido.

Já tive ocasiões de assinalar que o impulso de derriçagem desses serviços imobiliários se instaura sem que ao menos se dessem condições de conhecê-los em profundidade, de compreendê-los como importantes agentes do

desenvolvimento econômico e social. Isso, na melhor das hipóteses, quando não se instaura o processo para atingir justamente o objeto de atuação.

A atomização e a fragmentação do sistema registral são patentes. Os cartórios não estão integrados, não adotam sistemas padronizados para atuação coordenada. Com o advento da informatização, essas instituições não se desenvolveram segundo regras preestabelecidas e nem adotaram protocolos de interconexão, condições indispensáveis para respostas instantâneas a demandas por informação registral.

Em face de complexos processos econômicos, responde o registro de maneira disfuncional. Por exemplo, recentemente a Previdência social acabou culpando os cartórios por aquele problema de pagamento de pensões aos idosos. Cada cartório deveria ter rodado em sua serventia um sistema de informação de óbitos para que a Previdência possa, de alguma forma, fazer esse controle. E, infelizmente, por absoluta carência econômica alguns cartórios não têm computador para fazer essas comunicações de maneira integrada.

“ Temos pela frente o desafio da certificação digital, que não poderá ficar na dependência de uma fonte regulatória local... ”



Legislação de registros públicos deve ser repensada

O advento da informática teve o condão de pôr à mostra as deficiências e anacronismos na própria lei 6.015/73. Excessiva como norma, exígua como regulamento, a Lei de Registros Públicos necessita urgentemente ser reformada e, divisam-se aí, enormes lacunas.

A lei que nos deu impulso para a superação de velhos paradigmas que o registro fundiário está a merecer, enve-

lheceu, é necessário repensá-la, é necessário repensar a lei 6.766/79, no que diz respeito a procedimentos de registros. Mas também é preciso pensar que há necessidade de uma regulação harmônica de todos esses diplomas legais, que, de maneira direta ou indireta, refletem no registro imobiliário.

De fato, não sei como não se pensa concretamente em um regulamento direto da lei 6.015. No que diz respeito à regularização fundiária, que tantos problemas tem causado, não sei como não se pensa em fazer uma regulamentação pormenorizada dos procedimentos de regularização, porque são muitas as hipóteses que podem se tornar típicas. Essa tipologia poderia perfeitamente figurar no regulamento de registro imobiliário.

Eu trouxe vários exemplos sobre a inadequação sistemática para dar respostas a essas demandas crescentes por uma atuação mais rápida, ágil e econômica do registro imobiliário.

Faço um diagnóstico do certo afastamento da galáxia do Judiciário a partir do advento da Constituição e, principalmente, da lei 8.935/94, em virtude de essas atividades já não serem consideradas propriamente serviços auxiliares da Justiça. Migrando dessa galáxia, as atividades notariais e registrais, tradicionalmente reputadas como órgãos auxiliares da Justiça, com limites rígidos, 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 e aquela infinidade de órgãos auxiliares da Justiça, hoje os notários e registradores estão se afastando do núcleo duro do Judiciário sem ter podido encontrar, ainda, uma referência que pudesse instaurar um padrão de procedimentos em escala federal. Simplesmente, ficamos desfalcados de um bom sistema regulamentar.

A regra citada do artigo 30, inciso XIV, da lei 8.935/94, rendeu-se a um natural tropismo estimulado historicamente pela relação de atividades notariais e registrais e judiciais. Mas uma coisa é a fiscalização e outra muito diferente pode ser a disciplina regulamentar. Uma coisa não deve, necessariamente, implicar a outra, ainda que possamos relevar e considerar uma certa conaturalidade das atividades registrais, notariais e judiciais, especialmente no Direito brasileiro e português.

A necessidade de um novo olhar sobre o serviço registral

De qualquer maneira, as políticas públicas que demandam um marco unívoco, como é o caso de políticas de regularização fundiária, para que possam ser desenvolvidas harmonicamente em todo o território, devem concretizar a regra própria da Constituição federal, no artigo 22, inciso I, 25, que dispõe que compete privativamente à União legislar sobre registros públicos e Direito civil, salvo eventual lei complementar que possa dispor de maneira diferente.

No Brasil, temos alguns exemplos de regulação de procedimentos de registro em âmbito federal. Bastaria lembrar o microfilme, por exemplo. Temos pela frente o desafio da certificação digital, que não poderá ficar na dependência de uma fonte regulatória local, uma vez que é necessário pensar globalmente. Temos o problema da regularização fundiária de imóveis rurais, com o advento de uma lei que vai criar um colapso se não pudermos repensar o modelo, em virtude de uma nova maneira de identificar os imóveis rurais, que serão agora georreferenciados.

Houve uma radicalização da necessidade de se integrar o registro imobiliário aos cadastros. Não necessariamente integrar, mas estabelecer padrões de interconexão entre o cadastro físico e o registro imobiliário, coisa que vai ocorrer inescapavelmente com os cadastros municipais. O registro de imóveis não tem a vocação de ser propriamente um cadastro, muito embora haja uma confusão muito grande reinstaurada no nosso sistema brasileiro a partir do advento da lei 6.015, quando alguém sugeriu ou pensou que se instaurasse no Brasil, efetivamente, um sistema cadastral, o que o registro não é e nem tem aparelhamento técnico, infra-estrutural para ser. O que vai ocorrer – e a sinalização é nesse sentido –, é a possibilidade de se estabelecerem protocolos de comunicação entre o registro de direitos com os cadastros, que têm por obrigação e atribuição básicas a determinação física das parcelas.

O que eu queria trazer para vocês era a necessidade de se repensar o modelo. Sem que se faça uma nova abordagem, sem que se deposite um novo olhar sobre o serviço registral em seu relacionamento não só institucional com o Judiciário, com a administração pública e particulares, não será possível extrair dessa instituição sua melhor utilidade. É necessário, portanto, um novo olhar.

* O doutor *Sérgio Jacomino* é presidente do Irib e o quinto registrador predial de São Paulo, SP.

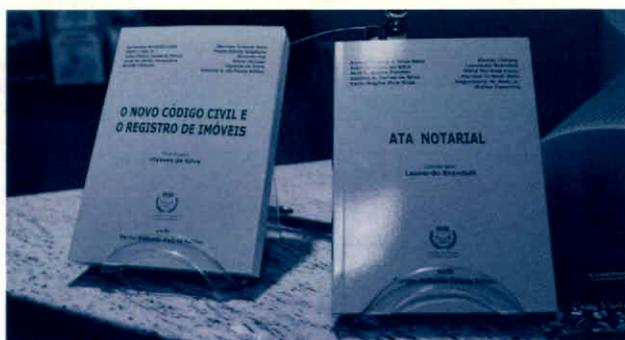
Coletânea *Irib em debate* lança livros indispensáveis aos notários e registradores: *Ata Notarial e* *O Novo Código Civil e* *O Registro de Imóveis*

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, e Sergio Antonio Fabris Editor, Safe, promoveram coquetel de lançamento de dois esperados livros da coleção *Irib em debate*, no último dia 19 de fevereiro, na Livraria Cultura, em São Paulo. As obras têm como objetivo suscitar o debate e atender a necessidade de estudo e pesquisa por parte de notários e registradores e demais operadores de Direito. Os autores são renomados juristas, registradores, juízes e especialistas nos temas

Ata notarial – coordenador Leonardo Brandelli

O primeiro livro, *Ata Notarial*, contou com a coordenação editorial do ex-tabelião e atual registrador imobiliário Leonardo Brandelli (Jundiaí, SP). A obra focaliza as questões relativas às atividades notariais e registrais, oferecendo, também, importantes subsídios a eventuais interessados nos concursos públicos para outorga das delegações de notas e de registros.

São autores dos artigos: Amaro Moraes e Silva Neto, João Teodoro da Silva, José Flávio Bueno Fischer, Justino A. Farias da Silva, Karin Regina Rick Rosa, Kioitsi Chicuta, Leonardo Brandelli, Mirta Morales Loulo, Narciso Orlandi Neto, Regnoberto M. Melo Junior, Walter Ceneviva.



O Novo Código Civil e o registro de imóveis – coordenador Ulysses da Silva

O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis teve a coordenação do doutor Ulysses da Silva, conselheiro jurídico do Irib.

As alterações do Código Civil brasileiro têm repercussão direta no registro imobiliário. Para discutir essas importantes modificações jurídicas com os notários e registradores de todo o Brasil, o Irib promoveu seminários em várias regiões do país (*Boletim do Irib em revista* 310, maio/junho de 2003). O livro *O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis* reúne as palestras proferidas nesses eventos por notáveis juristas e especialistas na matéria.

São seus autores: Armando Antônio Lotti, Hélio Lobo Junior, João Pedro Lamana Paiva, José de Mello Junqueira, Kioitsi Chicuta, Narciso Orlandi Neto, Pablo Stolze Gagliano, Ricardo Dip, Silvio Venosa, Ulysses da Silva, Venício A. de Paula Salles.

Presenças

O coquetel de lançamento foi prestigiado por várias personalidades, notários e registradores, dentre os quais destacamos a presença dos doutores Sérgio Jacomino, presidente do Irib; Walter Ceneviva, reconhecido jurista e advogado em



Walter Ceneviva e Ulysses da Silva

São Paulo; Hélio Lobo Júnior, conselheiro jurídico do Irib; João Baptista Galhardo, secretário-geral do Irib; Ademar Fioranelli, sétimo oficial de Registro de Imóveis da capital; Flaviano Galhardo, décimo oficial de Registro de Imóveis da capital; Tullio Formicola, 24º tabelião de notas de São Paulo; Carlos de Campos, tabelião de notas em Bebedouro, SP; José Carlos Alves, primeiro tabelião de protestos de São Paulo; Rodrigo Valverde Dinamarco, décimo registrador civil das pessoas naturais de São Paulo; Reinaldo Velloso dos Santos, segundo registrador civil das pessoas naturais de São Paulo; Antônio Herance Filho e Rubens Harumy Kamoi, diretores do Serac, Serviço de Assessoria a Cartórios, além dos coordenadores das obras, Leonardo Brandelli, registrador imobiliário em Jundiaí, SP, e Ulysses da Silva, conselheiro jurídico do Irib.

Ata notarial: valor de pré-constituição de prova

Com 286 páginas, o livro é uma coletânea sobre as atividades notariais e de registro e reúne informações que visam auxiliar a comunidade jurídica de advogados, magistrados, notários, registradores e demais operadores do Direito na área registral imobiliária.

O objetivo do livro *Ata notarial* é proporcionar estudo mais avançado sobre esse instrumento de enorme valia para o meio jurídico como pré-constituição de prova.

“A ata notarial não é devidamente conhecida no Brasil, ao contrário do que acontece nos países de origem hispânica e na Europa. Por ser um instrumento importante e ter uma aplicação fantástica, precisa ser cada vez mais estudada”, declarou Leonardo Brandelli. Segundo ele, o critério utilizado para seleção dos textos foi procurar uma abordagem da ata notarial em todos os seus aspectos essenciais e, a partir daí, selecioná-los, procurando os profissionais adequados para desenvolver o assunto.

O livro *Ata notarial* é a primeira publicação doutrinária sobre o tema já editada no Brasil. Segundo o coordenador

Leonardo Brandelli, o livro poderá auxiliar não apenas os notários e registradores, mas toda a comunidade jurídica, fornecendo subsídios para a utilização de uma ata notarial e ajudando a entender melhor esse instrumento jurídico e a variedade de utilizações que permite tanto na área registral como na atividade de advogados e magistrados.

Para o presidente do Irib Sérgio Jacomino, a edição do livro *Ata notarial* põe em evidência a importância social da atividade do notário, indispensável para a consagração da segurança jurídica preventiva e se constitui em importante instrumento para a pré-constituição de prova, o que, segundo o presidente, “tem um valor inegável, pois o processo judicial é demorado e caro”. Disse, ainda, que há alguns aspectos da ata notarial que são de interesse do registrador, por essa razão o Irib tem publicado, tradicionalmente, matéria de interesse de notários na sua Revista de Direito Imobiliário, RDI. Explica que a linha editorial do Irib abrange temas de Direito civil e Direito registral e notarial porque reconhece que são atividades interdependentes.

“Nosso objetivo, com o lançamento dessa obra, é fomentar o debate e encarecer o valor da atividade notarial, reconhecendo a importância do notário como parceiro indispensável para a segurança jurídica dos negócios”, concluiu.



O advogado Amaro de Moraes e o registrador Leonardo Brandelli, autor e coordenador de *Ata Notarial*

Ata notarial do lançamento do livro *Ata notarial*

A ata notarial, ou seja, um relato feito pelo tabelião de fatos que ele presencia e registra num instrumento público para a constituição de prova pode ter infinitas utilizações.

O presidente Sérgio Jacomino lembrou um exemplo recente acontecido em estrada do Rio Grande do Sul. “Houve um acidente com um caminhão argentino e toda a carga esparramou na pista. A primeira coisa que o motorista argentino fez foi procurar o tabelião da cidade mais próxi-

ma para lavrar uma ata notarial descrevendo as circunstâncias do acidente, para que aquele relato pudesse depois ser aceito pelas companhias de seguro argentino”.

“Outro exemplo é o que tivemos hoje aqui. O doutor Tullio Formicola, tabelião e presidente do Colégio Notarial de São Paulo, lavrou uma ata notarial deste evento, ou seja, registrou o acontecimento deste lançamento editorial que ficará perpetuado nas notas do tabelionato.”

NCC e o registro de imóveis: estudo inédito

O segundo livro da coleção Irib em Debate, *O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis*, é resultado dos debates promovidos pelo Irib nos seminários realizados em Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre, a respeito das importantes modificações introduzidas pelo novo Código Civil. A obra é voltada para os operadores do Direito, estudantes e profissionais do setor imobiliário em geral.

O coordenador Ulysses da Silva conta como nasceu a idéia da publicação.

“Em 2002, resolvemos elaborar um estudo focalizando a ligação existente entre a matéria registral e o novo Código Civil brasileiro, em face de sua edição em 10 de janeiro daquele ano, pela lei 10.406. Inicialmente, a idéia era apresentar esse estudo em um dos congressos do Irib, mas o interesse demonstrado pelo tema superou as expectativas. Por isso, o Irib, por iniciativa de seu presidente doutor Sérgio Jacomino, decidiu promover alguns seminários para discutir o assunto antes de sua edição final. Para esse debate com os registradores imobiliários, o Irib convidou notáveis magistrados e juristas. Seus estudos estão no livro que estamos lançando hoje e que esperamos seja útil para todos que militam na área. Um trabalho dessa ordem, tendo como base o Código Civil, é inédito, nunca se fez nada parecido, embora a necessidade fosse sentida.”

O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis é um livro técnico que fornece ao registrador subsídios para a solução de casos que se apresentam ao cartório, uma vez que praticamente todos os dispositivos das leis básicas do registro de imóveis têm origem e apoio no Código Civil. O conteúdo do livro foi enriquecido, ainda, com conhecimentos paralelos que, embora não afetem diretamente a atividade do registrador, interessam a ele. “O registrador precisa conhecer todos os ramos do Direito, e as matérias correlatas só enriquecem o seu trabalho, tornando-o mais capacitado para resolver os problemas que surgem”.

Entre esses temas estão a maioridade civil aos 18 anos e a emancipação aos 16 completos (art. 5º); a possibilidade de realização de compra e venda entre cônjuges relativa aos bens excluídos da comunhão, agora tida como lícita (art. 499); a possibilidade de alteração do regime de bens mediante autorização judicial (art. 1.639); a dispensa de concordância do cônjuge nas alienações, onerações e na fiança, se o casamento tiver sido celebrado sob o regime da separação absoluta de bens (art. 1.647); a inclusão do cônjuge como herdeiro necessário em concorrência com os descendentes e ascendentes (art. 1.846); e a curiosa novidade trazida pelo artigo 1.565, segundo a qual “qualquer dos nubentes, querendo, poderá acrescer ao seu o sobrenome do outro”.

“Tudo isso é tratado porque tem grande importância para o registrador imobiliário”, justificou o coordenador. “O registro de imóveis lida não só com escrituras públicas, mas também com instrumentos particulares. Muitos contratos estão inseridos no sistema financeiro da habitação, o que requer conhecimentos sobre transmissões de imóveis e financiamentos. O registrador precisa verificar a capacidade das partes, o regime de bens, a disponibilidade dos imóveis. Qualquer alteração na condição civil das partes requer estudo cuidadoso do registrador, como separação judicial, divórcio, falecimento, alteração de nome, etc.”

“Já o temário específico da área registral é variado porque o registro de imóveis cuida do registro de todos os títulos que se relacionam com a propriedade imobiliária. As transmissões inter vivos, as vendas de imóveis, doações, doações de pagamento, permutas, os títulos judiciais, como as partilhas, as adjudicações, as arrematações, as medidas constritivas, como penhora, arresto, seqüestro, tudo isso acaba desaguando no registro de imóveis. O nosso livro procura focalizar todos esses pontos, separadamente, do ponto de vista do registrador”.

Segundo Jacomino, apesar de *O Novo Código Civil e o Registro de Imóveis* ser um livro dirigido basicamente aos registradores, ele tem utilidade indiscutível para outros operadores jurídicos: “São temas que interessam diretamente à atividade dos notários, advogados, promotores e Judiciário em geral”.

O presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil declarou com orgulho que, ao todo, dezoito títulos já foram publicados pela coleção Irib em debate num período de seis anos. “Essa é uma marca impressionante, e posso garantir que no Brasil nunca se publicou tanto sobre Direito registral e notarial”, concluiu.

Irib, Banco Nossa Caixa e Cibrasec discutem parcerias para o desenvolvimento de oportunidades

No dia 16 de dezembro de 2003 estiveram reunidos na sede da Companhia Brasileira de Securitização, Cibrasec, na cidade de São Paulo, o presidente do Irib Sérgio Jacomino, Alexandre Assolini, representante da Cibrasec, e Elmar Gueiros, representante do Banco Nossa Caixa, BNC, para tratar dos assuntos relacionados a seguir.

1. CCI – cédula de crédito imobiliário

Objetivo: definir o processo, a escritura e a cláusula de emissão em formato escritural eletrônico e de cédula.

O doutor Alexandre Assolini falou sobre a retomada dos trabalhos para a elaboração dos instrumentos legais necessários para a emissão e registro da CCI, tanto no formato de cédula quanto escritural-eletrônico: cláusula de emissão e registro da CCI, desde a origem do crédito, a ser inserida nos novos contratos; escritura de emissão e registro de CCI para os créditos já existentes em carteira.

Considerando a premissa de que a padronização do processo é fundamental para o bom funcionamento do SFI, o doutor Assolini reiterou a necessidade de, em conjunto

com o Irib, a Anoreg-BR e agentes financeiros, como o BNC e, provavelmente, a CEF, serem institucionalizados textos padronizados, tanto para a cláusula quanto para a escritura, previamente aprovados pelo Irib e Anoreg-BR (selos de conformidade).

Desse modo, as CCIs emitidas no formato padronizado facilitarão e agilizarão os procedimentos nos cartórios de registro de imóveis.

O doutor Alexandre Assolini informou que estão prontos os textos-base redigidos por ocasião das emissões das CCI em formato de cédula nas operações com a CEF realizadas em 2002 (operação Cibrasec III).

Também foi debatida a operacionalidade de todo o processo, desde a origem até a cessão/securitização dos créditos imobiliários. Será elaborado um manual de boas práticas para a CCI com a possibilidade de acesso por meio dos portais na Internet das instituições envolvidas.

1.1 CCI – cédula de crédito imobiliário: próximo passo

O doutor Alexandre Assolini ficou de elaborar a minuta dos textos-padrão da escritura de emissão e da cláusula de emissão da CCI para ser submetida à aprovação da Anoreg-BR e do Irib.

2. CCI – CDHU

Objetivo: definir o *layout* do termo de compromisso e responsabilidade para utilização dos selos de conformidade da Anoreg-BR e Irib, do processo de emissão, de custódia, de registro e de liquidação das operações de cessão/securitização.

O senhor Elmar Gueiros, consultor do BNC, entrará em entendimentos com a CDHU para definir o *layout* da CCI-CDHU e a assinatura do termo de compromisso e responsabilidade para aplicação dos selos de conformidade da Anoreg-BR e do Irib.

A perspectiva dessa iniciativa é possibilitar futuras operações de securitização dos recebíveis imobiliários da CDHU.

O doutor Sérgio Jacomino, presidente do Irib, manifestou posição favorável à iniciativa, que é necessária para a padronização do processo de geração da CCI.

2.1 CCI – CDHU: próximo passo

Definição da CCI da CDHU e da minuta do termo de compromisso e responsabilidade para utilização dos selos

Para complementar as iniciativas já realizadas que visam à ampliação dos conhecimentos gerais sobre a CCI para todos os agentes do mercado financeiro imobiliário, incluindo os serviços dos cartórios de registro de imóveis, o presidente Sérgio Jacomino propôs a realização de cursos de treinamento a distância, pela Internet.

de conformidade da Anoreg-BR e do Irib, a serem providenciadas pelo senhor Elmar Gueiros em conjunto com a diretoria da CDHU.

3. CCI – Curso de treinamento a distância

Objetivo: desenvolver e implantar, juntamente com instituição especializada (FGV, USP), um curso de treinamento à distância, oferecido por meio da Internet, com o objetivo de disseminar entre os registradores o conhecimento da CCI no que se refere à legislação, conteúdo, conformidade, procedimentos, etc.

Para complementar as iniciativas já realizadas que visam à ampliação dos conhecimentos gerais sobre a CCI para todos os agentes do mercado financeiro imobiliário,

incluindo os serviços dos cartórios de registro de imóveis, o doutor Sérgio Jacomino propôs a realização de cursos de treinamento a distância, pela Internet ou mesmo por correspondência, como meios mais viáveis economicamente, sobretudo para levar a informação aos mercados mais distantes e menos favorecidos.

Ficou acordada a estruturação do curso por instituição especializada em treinamento à distância (FGV, USP, etc.). O programa de treinamento poderá ter o patrocínio das instituições que atuam no mercado financeiro imobiliário: construtoras/incorporadoras, bancos, securitizadoras e suas associações representativas (Secovi-SP, Febraban, Abecip, etc).

A coordenação dos contatos iniciais com a FGV ficou a cargo do doutor Alexandre Assolini, que agendará os próximos eventos.

3.1 CCI – Curso de treinamento a distância: próximo passo

Realização de contatos e definição de agenda com a FGV a serem providenciados pelo doutor Alexandre Assolini.

4. PPH – Programa paulista de habitação – Intercâmbio BNC e Irib

O objetivo é iniciar uma parceria sobre o mapeamento do déficit habitacional no estado de São Paulo e sobre o desenvolvimento de soluções para promover a regularização fundiária e o financiamento do registro.

Segundo o senhor Elmar Gueiros, em atenção a uma determinação do governador Geraldo Alckmin, o Banco Nossa Caixa desenvolve os primeiros estudos que levarão à proposta de criação do PPH, cuja finalidade principal será a oferta de soluções de acesso à moradia para as populações menos favorecidas do estado de São Paulo.

Dentre os vários aspectos considerados, a regularização fundiária requererá especial atenção na formulação das alternativas para efetivar a posse e a propriedade legal dos imóveis pelas famílias.

O senhor Elmar Gueiros registrou a necessidade de intercâmbio de conhecimentos e experiências entre as equipes do BNC e do Irib, instituição que vem liderando as iniciativas em prol da regularização fundiária, para a formulação dessas alternativas e soluções.

O doutor Sérgio Jacomino manifestou seu interesse e dispôs o Irib para essa iniciativa, lembrando que a entidade já é parceira da prefeitura de São Paulo no que diz respeito às regularizações.

4.1 PPH – Plano paulista de habitação: próximo passo

Definição da agenda de trabalho entre as equipes do Banco Nossa Caixa e Irib e, provavelmente, da CDHU, visando ao intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre regularização fundiária e outros temas relevantes para o PPH. Apresentação pelo senhor Elmar Gueiros e equipe do BNC.

5. Internet – serviços de cartórios

Objetivo: retomar os entendimentos sobre a criação da rede de serviços notariais e registrais na Internet, para emissão e entrega em domicílio de certidões e documentos cartorários impressos, utilizando o portal da Caixa Econômica Federal, em âmbito nacional, e o portal do Banco Nos-

Definição da
agenda de trabalho
entre as equipes
do Banco Nossa Caixa
e Irib e, provavelmente,
da CDHU,
visando ao intercâmbio
de conhecimentos
e experiências sobre
regularização fundiária
e outros
temas relevantes.

sa Caixa, para o estado de São Paulo, com a possibilidade de utilização de documentos e certificações digitais.

O presidente do Irib salientou a importância da implantação dos serviços dos cartórios por meio da Internet, que deve agregar agilização, conformidade e segurança ao processo de atendimento e geração de créditos imobiliários.

O senhor Elmar Gueiros informou que a CEF tem projeto sobre isso desde a assinatura do protocolo de intenções celebrado com a Anoreg-BR, lembrando que a Caixa é a instituição mais adequada para realizar esses serviços, por contar com as seguintes vantagens: presença em todos os municípios do país por meio de agências e correspondentes bancários; base logística e gestão dos programas de transferência de benefícios, agora transformados no programa Bolsa Família; prestação de serviços para a maioria dos ministérios e instituições públicas federais; é identificada como o banco popular, ou banco social, pela maioria da sociedade brasileira; é gestora de megabanco de dados, como FGTS e PIS e, portanto, dispõe de *expertise* e logística bancária na sua rede intranet e na Internet.

Além disso, a parceria com os cartórios, principalmente os de registro civil, teria a vantagem de ampliar esses serviços para a maioria dos órgãos federais, em especial a captura e fornecimento de informações estatísticas para os Ministérios do Planejamento, Previdência, Saúde, Educação, Fazenda, etc, sobre nascimentos, óbitos, casamentos e outros.

O Banco Central do Brasil, Bacen, já concedeu permissão às instituições financeiras para contratarem os serviços notariais e de registro e atuarem como correspondentes bancários. Assim, decidiu-se que a Anoreg-BR, a Arpen-BR e o Irib retomarão os contatos com a diretoria da CEF para acelerar o desenvolvimento e implantação desses serviços, se possível com o apoio de lideranças políticas do PT, Partido dos Trabalhadores.

Essas vantagens competitivas da CEF em âmbito nacional não impossibilitam a implantação e oferta dos serviços de cartórios na Internet por meio do portal de outros agentes financeiros, como o Banco Nossa Caixa.

5.1 Internet – serviços de cartórios: próximo passo

Efetivar a retomada dos entendimentos com a diretoria da CEF visando à aceleração da implantação dos serviços no portal da CEF. Coordenação do Irib.

Irib, Abecip e CEF discutem FGTS e contratos imobiliários

Para discutir temas de interesse dos registradores e operadores do mercado imobiliário, o presidente do Irib Sérgio Jacomino participou de reunião realizada na sede da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, em São Paulo, capital, no dia 19 de dezembro de 2003. Também participaram da reunião os doutores Carlos Eduardo Duarte Fleury, superintendente-geral da entidade; José Pereira Gonçalves, superintendente-técnico; Henrique José Santana, gerente nacional de padrões e planejamento, da Gerência nacional de administração do passivo do FGTS da Caixa Econômica Federal, e Rosângela Aparecida G. F. Medef, gerente de padrões e planejamento da Gerência nacional de administração de sistemas do FGTS da CEF.

Temas

- Tecnologia aplicada às contas de FGTS
- Facilitação de acesso a informações do fundo
- Utilização do FGTS para fins de aquisição imobiliária: demora na tramitação do pedido
- Estabelecimento de protocolos de comunicação entre a CEF e os cartórios
- Transações eletrônicas
- Integração dos cartórios em redes na Internet

- Formalização de contratos em forma eletrônica
- Manual de moradia própria entre outros assuntos.
- Os participantes concordaram em aprofundar essas questões, especialmente, a integração dos cartórios de registro de imóveis em redes eletrônicas.

Uma nova rodada de conversações vai discutir os seguintes pontos:

- Aprofundamento das questões levantadas na primeira reunião
- Avaliação de projetos já desenvolvidos no âmbito do FGTS e da CEF sobre cartórios
- Avaliação e conhecimento do marco legal que autoriza o intercâmbio de informações com valor jurídico probante
- Reconhecimento e propostas para superação de obstáculos burocráticos nas operações que envolvam o FGTS
- Modelo de seminário a ser realizado, abrangendo um círculo maior de interessados
- Conhecimento de experiências alienígenas de contratação eletrônica e firmas digitais
- Instauração de um fórum de debates sobre serviços registrais com a CEF e Abecip
- Estudo prospectivo da infra-estrutura dos cartórios
- Registro eletrônico

No transcurso das conversações patenteou-se que o conhecimento acerca da importância dos serviços registrais é fundamental para consolidar os programas sociais que utilizem recursos do FGTS.

Por sugestão do presidente do Irib, o Colégio Notarial do Brasil deverá ser convidado para participar da próxima reunião.



Sérgio Jacomino, Carlos Eduardo Fleury, Rosângela Medef, José Pereira Gonçalves, José Pereira Gonçalves e Henrique José Santana



Premiações máximas na categoria Megafundos:
• CAIXA FAC Executivo • Caixa FAC Personal

Melhor Gestor
Fundos de Varejo
C.E.F.

PRÊMIO EXAME 2004

NOSSOS CLIENTES JÁ SABIAM.

CAIXA. MELHOR ADMINISTRADORA DE FUNDOS DE VAREJO DO BRASIL.

CAIXA

Para você. Para todos os brasileiros.

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Irib, Abecip e CEF discutem FGTS e reforma da LRP

Dando continuidade à discussão de assuntos pertinentes ao serviço registral imobiliário, o presidente do Irib Sérgio Jacomino participou de nova reunião realizada na sede da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip, em São Paulo, capital, no dia 5 de fevereiro de 2004, às 14h30min.

Além do Irib e da Abecip, a Caixa Econômica Federal, CEF, gestora do FGTS, também participou da reunião. Fo-

ram os seguintes os representantes das entidades: Henrique José Santana, gerente de padrões e planejamento da Gerência de passivo do FGTS da Caixa, Gepas; Rosângela Aparecida Gomes Figueiró Medef, gerente de padrões e planejamento da Gerência de passivo do FGTS da Caixa, Gepas; Rosângela Inácio Silva, consultora interna da Gerência de administração de passivo, Gepas; Anacleto Urbano Pinheiro de Souza, especialista da Gerência de administração de ativo do FGTS, Geavo, Janaína Vitoi, assistente técnica da Abecip, Carlos Eduardo Duarte Fleury, superintendente-geral da Abecip; Sérgio Jacomino, presidente do Irib.

Retomando os temas da discussão de 19 de dezembro, os participantes aprofundaram a pauta firmada renovando o interesse em aprofundar o relacionamento entre as instituições.

TEMAS E PROPOSTAS

Prazo longo demais para registro do imóvel

O presidente do Irib sugeriu a realização de um diagnóstico preciso das principais causas, com o levantamento das várias etapas que compõem o itinerário percorrido pelo trabalhador, desde a formulação do pedido ao agente financeiro até a liberação do fundo, com o registro. Poderá ocorrer cumulação de prazos sem a identificação das respectivas responsabilidades.

Recusa de alguns cartórios em indicar o uso do FGTS para a aquisição do bem

Sobre esse ponto específico, foi lembrada a decisão normativa da CGJSP, que orientou os registros prediais a identificarem claramente a origem dos

recursos do financiamento imobiliário. Para os casos dos cartórios localizados fora de São Paulo, foi sugerida a identificação das praças para uma atuação do Irib no sentido de esclarecer e harmonizar procedimentos do registro.

Custo do registro de imóveis – clarificar a estrutura de custos

O presidente do Irib esclareceu que o tema é de caráter estadual, competindo às Anoregs estaduais debaterem e esclarecerem aspectos relacionados com os custos cartorários. Informou, porém, que os preços dos serviços notariais e registrais acham-se inflacionados em virtude da proliferação de expedientes arrecadatários indiretos, sobrecarregando o consumidor com cus-

tos que não estão relacionados com a prática dos atos de ofício.

Falta de padrão nos registros de imóveis

Fernando Méndez González, decano-presidente do Colégio de Registradores da Espanha, em *workshop* promovido pelo Irib, enfatizou a necessidade de estabelecimento de procedimentos-padrão e a utilização de contratos *standard* para diminuição de assimetrias informativas (*Boletim do Irib em revista* 312/11).

Falta de padronização de operações com uso do FGTS

Discutiu-se a necessidade de se estabelecerem procedimentos-padrão a serem observados por todos os agentes financeiros.



Alteração dos registros das hipotecas e cauções hipotecárias das operações com recursos do FGTS

Proposta de estudar e aprofundar os temas relacionados com as cauções hipotecárias no âmbito do SFH.

Desconhecimento dos benefícios do registro de imóveis brasileiro

Foi discutida a importância do registro predial brasileiro. Os participantes concordaram que o complexo processo do registro repercute na segurança jurídica e do próprio trabalhador. Muitas vezes, o consumidor dos serviços registrares desconhece as virtualidades do sistema registral. Para su-

perar as assimetrias informativas, foi decidido desenvolver uma cartilha de orientações a ser disponibilizada ao público consumidor dos serviços registrares brasileiros.

Visita a cartórios

Foi sugerida a visita ao Quinto Registro de Imóveis da capital de São Paulo para se conhecer a dinâmica de um serviço registral.

Reforma da lei 6.015/73

Exigência de estabelecimento de amarras legais que possam imprimir mais garantia às transações efetuadas com imóveis, bem como garantir o estabelecimento de procedimentos mais simples para uso do FGTS na moradia – reforma da legislação dos registrares do país. O tema suscita

a necessidade de se constituir uma comissão de notáveis para estudar a legislação registrária pátria com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Informatização dos cartórios

Exploração e reconhecimento do marco legal sancionador para a conectividade dos registrares brasileiros e interconexão desses profissionais com os órgãos públicos e privados. O tema da informatização é caro aos participantes, pois traz em seu bojo a necessidade de uniformização de procedimentos e diminuição de custos nas transações. Para aprofundar o tema da certificação, foi sugerido o convite ao Colégio Notarial do Brasil para que tenha assento na próxima reunião.

Irib recebe consultores do BID em São Paulo

Reunião realizada no dia 4 de dezembro de 2003, no Quinto Ofício de Registro de Imóveis de São Paulo, com a participação dos doutores João Bonadio, representante do BID; Élcia Ferreira Silva, representante da Associação Nacional dos Órgãos de Terra, Anoter, do grupo de trabalho nomeado para elaboração do programa e preparação do contrato de empréstimo junto ao BID; Marcos Silva, secretário do GT-MDA-Incra-BID e Sérgio Jacomino, presidente do Irib.

Com o objetivo de fechar o perfil 1 do programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, enviou os consultores do programa no Brasil para uma reunião com o presidente do Irib a fim de obterem dados importantes para implantação da próxima fase do projeto.

O presidente do Irib fez uma rápida explanação sobre a situação dos cartórios de registro imobiliário no Brasil e das dificuldades que enfrentam para a prestação regular dos seus serviços. Apontou assimetrias entre os vários serviços registrais, que ora são estatizados, como nos estados da Bahia e do Acre, ora ficam vagos e sem a realização de concursos públicos. Há serviços geridos e prestados por profissionais não-especializados, e serviços privatizados com alto grau de aperfeiçoamento técnico e profissional. O cenário, portanto, é muito complexo e exige um cuidado especial para o perfeito conhecimento da situação dos cartórios no país.

Tendo em vista o grande desconhecimento das atividades registrais no país em face da carência informativa até no âmbito do próprio governo federal, Sérgio Jacomino propôs a realização de um seminário internacional sobre sistemas registrais. A idéia é conhecer a experiência do México, que viveu situação semelhante ao Brasil, assim como as experiências dos países do Leste europeu e de outras partes do mundo, convidando o Centro Internacional de Direito Registral, Cinder, com sede em Madri, para participar do evento.



Participaram os doutores João Bonadio, representante do BID; Élcia Ferreira Silva, representante da Associação Nacional dos Órgãos de Terra, Anoter; Marcos Silva, secretário do GT-MDA-Incra-BID e Sérgio Jacomino, presidente do Irib.

Ficou clara a necessidade urgente de estabelecer padrões de procedimentos que sejam harmônicos e aplicados em todo o território brasileiro. Sem um claro direcionamento regulamentar e normativo, fica muito difícil estabelecer um processo de mudança de paradigmas na prestação dos serviços registraes, restando sem apoio as políticas do governo federal que visam à regularização fundiária.

Criação de telecurso registral

O BID poderá financiar projetos direcionados aos cartórios. O presidente do Irib sugeriu a produção de vídeos educativos para serem distribuídos a todos os registradores imobiliários do país, buscando integrar aqueles que prestam serviços em regiões remotas, proporcionando-lhes condições técnicas para acompanhar os projetos de regularização fundiária e implantação segura do cadastro.

Segundo Jacomino, é necessário um investimento no sentido de levar conhecimento técnico e especializado aos registradores que não têm condições de se filiar aos institutos e associações que congregam esses profissionais. "São profissionais que se acham atomizados e desintegrados, sem acesso à informação técnica e jurídica produzida pelo Instituto", disse.

Poderiam ser produzidos vários programas que descrevessem os procedimentos básicos do registro, discorrendo sobre temas como a regularização fundiária, imóveis rurais, cadastro, etc. O telecurso aplicaria provas de conclusão de módulos, conferindo certificado de conclusão aos participantes que cumprissem todas as etapas. Seria acompanhado de apostilas, CDs, DVDs, teleconferências, etc. O presidente do Irib sugeriu, ainda, o convite à participação de universidades e a promoção, também, de cursos de graduação, pós-graduação e especialização em Direito registral e cadastro multifamiliar.

Outros atores importantes para o desenvolvimento do projeto poderiam ser convidados, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Secretaria de Assuntos Especiais e Interinstitucionais, SAE, Irib, Anoreg-BR e BID.

Nova reunião do programa Cadastro de terras e Regularização fundiária reúne Irib, BID e Incra em Brasília

Dando continuidade às discussões sobre o programa Cadastro de terras e Regularização fundiária no Brasil, a segunda reunião de trabalho entre os representantes do BID e do Irib foi realizada no dia 19 de janeiro último, na sede do Incra em Brasília.

Participaram dessa segunda reunião os doutores João Bonadio, representante do BID; Élcia Ferreira Silva, representante da Anoter, Associação Nacional dos Órgãos de Terra, do grupo de trabalho nomeado para elaboração do programa e preparação do contrato de empréstimo junto ao BID; Marcos Silva, secretário do GT-MDA-Incra-BID; Sérgio Jacomino, presidente do Irib e João Pedro Lamana Paiva, vice-presidente do Irib pelo estado do Rio Grande do Sul.

Irib propõe a realização de seminário internacional sobre sistemas registraes

Mais uma vez o presidente Sérgio Jacomino apontou as dificuldades encontradas pelos cartórios de registro de imóveis para a prestação regular dos seus serviços, uma vez que, ao lado dos serviços privatizados, coexistem serviços estatizados nos estados da Bahia e do Acre. Além disso, há outras questões importantes a resolver, como serventias va-



Élcia Ferreira Silva (Anoter) e João Bonadio (BID).

gas sem a realização de concursos e prestação de serviços por profissionais não-especializados.

Segundo o presidente do Irib, é urgente que se estabeleçam padrões de procedimentos harmônicos para aplicação em todo o território nacional. "Sem um claro direcionamento regulamentar e normativo, fica muito difícil criar um processo de mudança de paradigmas nos serviços registrares, restando sem apoio as políticas do governo federal que visam à regularização fundiária".

Os representantes do BID, no entanto, pretendem a concretização imediata do programa. O consultor João Bonadio explica que a grande preocupação é viabilizar a regularização fundiária o quanto antes e da melhor forma possível, utilizando a legislação disponível.

Para atender a necessidade do BID, o presidente Sérgio Jacomino voltou a propor a realização de um seminário internacional sobre sistemas registrares com o objetivo de conhecer experiências semelhantes à do Brasil, como o caso do México, além das experiências dos países do Leste europeu e do Centro Internacional de Direito Registral, Cinder, que tem sede na Espanha. Pelo Brasil, é essencial a participação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, da Justiça e do Planejamento, assim como da Secretaria de Assuntos Especiais e Interinstitucionais, SAE, e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Anoreg-BR, do Irib e do BID.

Direito comparado: seminário internacional vai trazer experiências semelhantes à do Brasil

A reunião para a implementação da segunda fase do projeto discutiu, ainda, questões relativas à abordagem que será dada ao seminário cujo nome provisório é Semi-

nário Internacional de Direito registral imobiliário aplicado à regularização fundiária.

João Pedro Lamana Paiva comentou a importância de se trazerem profissionais estrangeiros para o seminário, enfatizando, em especial, a participação do Cinder, que conhece o nosso sistema registral e os sistemas encontrados em muitos outros países. O presidente Sérgio Jacomino aproveitou a oportunidade para indicar o vice-presidente para os contatos com os países da América Latina, uma vez que ele é o fundador do Comitê latino-americano de consulta registral (1986) cujos integrantes são os países latino-americanos.

O consultor João Bonadio sugeriu que o seminário tenha dois objetos de discussão, o cadastro e a regularização fundiária. Ou seja, uma preocupação seria buscar a padronização das normas de procedimentos dos cartórios, a estruturação do sistema registral, e a outra preocupação seria a estrutura legislativa.

O secretário Marcos Silva disse que o BID deve preparar um encontro entre os órgãos de terras, buscando nivelar o conhecimento sobre cadastro. Assim, propôs que os órgãos de terras e o Incri sejam convidados a participar do seminário, a fim de que se tenha um representante de cada estado. Sugeriu, ainda, que o seminário tenha como objetivo apenas informar e capacitar profissionais. "Há uma dificuldade do nosso público em interpretar algumas línguas, por isso não será tão simples nivelar o conhecimento. Esse evento não pode ter cunho apenas acadêmico, tem que ser o resultado e não o início de um processo".

O presidente do Irib lembrou a necessidade de se trazerem outros públicos para o processo. "Vamos discutir o tema da regularização com muita transparência. O cadastro tem que servir à sociedade, tem que proporcionar um



Marcos Silva e Sérgio Jacomino.



Élcia Ferreira Silva, João Bonadio e João Pedro Lamana.

Irib e Secovi de São Paulo debatem temas de interesse comum

salto econômico que permita ao país ser competitivo. Para isso precisamos contar também com a participação dos economistas. Temos que ter como objetivo o desenvolvimento econômico, a distribuição de renda, a distribuição de riquezas; enfim, proporcionar o acesso das pessoas aos novos mercados”.

Telecurso pode integrar registradores imobiliários ao processo de regularização fundiária

Em face da oferta do BID de financiamento de projetos voltados para a regularização fundiária, o presidente Sérgio Jacomino sugeriu novamente a criação de um telecurso registral, com a produção de vídeos educativos para serem distribuídos a todos os registradores imobiliários do Brasil. O objetivo é integrar todos os registradores, especialmente aqueles que prestam serviços nas mais remotas regiões, a fim de proporcionar-lhes condições técnicas para acompanhar os projetos de regularização fundiária e implantação segura do cadastro. “Precisamos levar conhecimento técnico e especializado aos registradores que não têm condições de se filiar aos institutos e associações profissionais.”

A idéia é produzir vários programas sobre os procedimentos básicos do registro, focalizando temas como a regularização fundiária, os imóveis rurais e o cadastro. O telecurso pode ser realizado em módulos, com aplicação de provas e conferência de certificado a cada conclusão de módulo. Outros materiais didáticos, como apostilas, CDs e teleconferências, poderiam ser utilizados para aperfeiçoar o aproveitamento.

No dia 2 de dezembro de 2003 reuniu-se, pela primeira vez, o grupo de trabalho Irib/Secovi-SP, na sede social do Secovi SP, Sindicato da Habitação, com o objetivo de criar uma agenda de entendimentos e de discussão de temas de interesse comum dos registradores e dos profissionais da área imobiliária.

Representando o Irib, estiveram presentes os doutores Flauzilino Araújo dos Santos (1º RI de SP), Francisco Ventura (17º RI de SP) e George Takeda (3º RI de SP). Representaram o Secovi-SP os doutores Basílio C. Jafet, Sérgio Fontes V. de Almeida, Pedro Augusto Machado Cortez e Abelardo.

A reunião-almoço teve início com a saudação do vice-presidente do Secovi-SP, doutor Basílio Jafet.

Em nome do Irib, o doutor Flauzilino Araújo dos Santos enfatizou a importância da parceria com o Secovi-SP e da meta de se debaterem temas comuns às duas entidades. Lembrou a experiência positiva do Irib com o convênio celebrado com o Ministério Público de São Paulo, superando preconceitos e avançando na direção do interesse público.

Os temas tratados foram retificação de registro – estudo de propostas para agilização e garantia dos negócios imobiliários; hipoteca – prazo de financiamento reduzido em virtude do prazo da hipoteca; proposta de discussão de uma legislação especial para financiamento habitacional; alienação fiduciária; padronização de procedimentos de registro – proposta de discussão de um manual de boas práticas de registro no que concerne a contratos imobiliários; realização de seminários para discussão de temas técnicos de registro; publicação de temas de interesse comum em publicações do Irib; estudos sobre incorporação imobiliária – especialmente a responsabilidade solidária.

Os interessados em acompanhar as discussões poderão enviar sugestões ao Irib, utilizando o e-mail juliana@irib.org.br, da ouvidora Juliana Freitas Lima.



Regularização fundiária é tema do curso de extensão Irib-Fadisp

Confira a vigésima oitava aula do curso de extensão Estatuto da Cidade, ministrada em 5 de novembro de 2003 pelo professor Edésio Fernandes.

O curso de extensão Estatuto da Cidade, realizado de agosto a novembro, em parceria do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, com o Centro de Ensino Nossa Senhora de Fátima, da Faculdade Autónoma de Direito de São Paulo, Fadisp, foi um grande sucesso de frequência de alunos. Os participantes debateram temas atuais e de extrema importância para as atividades dos profissionais que atuam na área do Direito notarial e registral. O objetivo do curso foi proporcionar mais uma oportunidade de formação técnica e profissional ao registrador brasileiro, uma vez que o Estatuto da Cidade traz implicações profundas para a atividade registral.

O curso de extensão contou com renomados professores do país, abordando os aspectos jurídicos e legais do Estatuto da Cidade. Na última edição do *Boletim do Irib em revista* publicamos a aula do juiz Venício Antonio de Paula Salles, corregedor-permanente dos registros de imóveis de São Paulo, SP, sobre o Estatuto da Cidade e os registros públicos (BIR 312/26).

Confira, a seguir, a exposição do professor Edésio Fernandes a respeito de um tema que é a grande preocupação dos governos federal e estaduais em todo o Brasil.

Política nacional de regularização fundiária

Edésio Fernandes*

O crescimento urbano acelerado é o fenômeno social mais importante ocorrido no século XX. Esse fenômeno transformou a face do mundo e promoveu mudanças drásticas na organização territorial, na produção da economia e nas relações socioculturais. Isso é o que tem sido identificado nos países da América Latina, África e Ásia, considerados os mais urbanizados do planeta atualmente.

Esse fenômeno de urbanização é cada vez mais estudado a partir de uma perspectiva interdisciplinar, mas ainda falta explorar o papel do Direito na solução dessa questão.

A compreensão das causas e das implicações do crescimento urbano acelerado nesses países tem permitido a identificação de algumas características que, basicamente, combinam a exclusão social e a segregação espacial. Ou seja, esse padrão de crescimento urbano baseado na segregação de um número cada vez maior de pessoas e do acesso aos benefícios da urbanização, resulta num outro processo recentemente identificado, o aumento da pobreza. Porém, uma das características mais preocupantes nesse processo diz respeito ao acesso informal e, muitas vezes, ilegal das pessoas ao solo e à moradia na cidade.

O desenvolvimento informal é regra, não é exceção. Não está se falando aqui de algo que seja tão-somente um sintoma de um modelo de crescimento econômico, mas sim do modelo ele mesmo, da essência de um modelo internacional de urbanização.

Num primeiro momento, essa urbanização foi estimulada para dar suporte a um processo de industrialização. Hoje, em que pese o declínio da industrialização tradicional que já se verifica no Brasil, com a mudança do perfil econômico no contexto global das trocas financeiras, a chamada economia de serviços e informações, as cidades vão continuar servindo de palco para essas ações e a urbanização vai continuar crescendo.

No caso do Brasil, as taxas têm sido menores em relação a meados de 1970, mas, ainda assim, são bastante significativas se comparadas às dos outros países.

Não existe mais no Brasil aquele padrão tradicional de

urbanização com as pessoas migrando do campo para as grandes cidades, ao contrário do padrão intrínseco da exclusão social e da segregação espacial, que está se agravando. Os dados mais recentes do Brasil revelam o aumento do número de pessoas que migram para as cidades de porte médio, cidades que ainda estão em formação, porém, combinados com os mesmos processos de exclusão social e segregação espacial.

Na verdade, esse é um processo planejado. Se compararmos com as cidades planejadas no Brasil, como, Belo Horizonte, Goiânia, Palmas e Brasília, o que vamos perceber é que esse processo é resultado não só de mercados imobiliários, mas também da própria tradição brasileira de planejamento urbano, direta e indiretamente.

Se a produção da moradia informal na cidade não é uma exceção, mas um processo estrutural do espaço urbano, tem de ser tratada dessa forma. Em outras palavras, não cabe tratar da informalidade tão-somente com políticas setoriais ou com programas de combate. Sabemos da importância dessas políticas, porém, deve ser concebido um programa que contenha um contexto mais amplo de política urbana habitacional, de uma política que vise à geração de opções de moradias tanto pelo poder público quanto pelo mercado.

O que chamamos de desenvolvimento informal, na verdade, corresponde a uma diversidade de processos e situações. Com frequência, observamos casos de conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo próprio Estado, ocupações de áreas públicas ou privadas seguidas de autoconstrução, compra de lotes ou casas clandestinas, falta de infra-estrutura, equipamentos e serviços, enfim, construções muito precárias.

As discussões sobre o tema sempre visaram somente à regularização da área; em nenhum momento se preocupou em discutir a regularização da construção. São poucos os programas brasileiros que se ocupam desse tipo de regularização. Para esses casos, geralmente, só uma anistia é dada, ou, até mesmo, continuam na informalidade, mesmo que o lote tenha passado por um processo de regularização.

Outra dimensão pouco desenvolvida diz respeito às regularizações de negócios, o que pode ser levado em conta pelos próprios programas de regularização, quando se vê nos assentamentos informais a convivência entre residências e atividades comerciais. Ainda não existe uma política muito clara sobre como tratar dos negócios informais.

Pouco explorada também é a regularização de imóveis em

áreas centrais degradadas. Em cidades como São Paulo, existem programas de requalificação e de reabilitação de centros urbanos esvaziados e degradados. Nesses programas, também é fundamental a regularização dominial fundiária de imóveis particulares do poder público e de outros órgãos.

No Brasil, a regularização é mais acentuada no processo de produção de lote, de terra urbanizada, seja de favelas ou de loteamentos. As formas variam muito. No Centro-Oeste, temos as agrovilas, que eram os centros dos projetos de colonização, hoje enormes cidades irregulares. Um pouco acima, ao Norte ou mesmo no Nordeste, vamos descobrir que a relação das pessoas se dá muito mais com a água do que propriamente com o solo, quando vemos as palafitas, as populações ribeirinhas. Juridicamente, as formas podem ser reduzidas a duas ou três categorias principais.

Os impactos e implicações desses processos, quaisquer que sejam as suas características, são geralmente os mesmos.

Em termos sociais, a exclusão da população aos benefícios da urbanização, que vive em periferias ou em áreas centrais degradadas, trouxe para a atualidade a teoria da marginalidade.

Dados estatísticos do Banco Mundial informam que de 1 milhão de moradias produzidas no Brasil no ano passado, cerca de 700 mil são ilegais. O grande promotor da habitação no Brasil não é o mercado imobiliário nem o poder público. O setor informal é que promove essa oferta de lotes no país.

Na década de 1960 já era comum no Brasil e na América Latina a teoria da marginalidade, ou seja, a associação de moradores ocupantes de áreas informais periféricas com marginais. Uma autora norte-americana, Janice E. Perlman, veio ao Brasil especialmente para escrever *O Mito da Marginalidade*, um livro revelador que trouxe para o debate a forte associação existente entre exclusão social, a segregação territorial e a marginalidade. Foram feitas entrevistas com 700 famílias, incluindo famílias moradoras da favela da Rocinha, no Rio de Janeiro.

Em cidades grandes, infelizmente, essa questão vem se destacando muito com o aumento da violência urbana. A relação entre pobreza, segregação, exclusão e marginalidade, cada vez mais presente na sociedade brasileira, tem orientado propostas muito perigosas do ponto de vista urbanístico. A cidade de São Paulo pretende fazer um paisagismo à prova de bandidos, pretende acabar com as azaléias da cidade plantando árvores altas no lugar, o que trará sérias implicações urbanísticas.

No Congresso nacional, a discussão sobre a revisão da Lei de Parcelamento do Solo, lei 6.766/79, era especificamente sobre a necessidade de se regularizarem os loteamentos fechados. Toda ênfase estava sendo dada à criação de desenhos urbanos que sirvam de proteção contra os marginais. Essa associação tem levado à proliferação de outras formas de guetos e de fortalezas urbanas, o que significa um fenômeno muito perigoso.

Conseqüências da falta de acesso ao registro

Juridicamente, a informalidade acarreta todo tipo de implicações, mas a falta de segurança da posse, por exemplo, sobretudo em países como o Brasil, onde o registro é constitutivo da propriedade, está criando sérias dificuldades até para se arrumar emprego. Em Petrolina, PE, bóias-frias que procuram emprego em safras de uvas não conseguem porque não possuem endereço, porque não são juridicamente reconhecidos como legítimos ocupantes das áreas onde habitam.

A insegurança ocorre desde a falta de um endereço até a falta de acesso ao crédito, passando por diversas dificuldades. Essa insegurança coloca a população numa situação de vulnerabilidade política, muito mais facilmente submetida às práticas do clientelismo político.

Talvez os processos informais de produção das cidades sejam hoje os mais debatidos no setor econômico. Até a década de 1990, a discussão sobre a regularização passava por uma combinação de fatores mediante discursos articulados sobre valores morais, éticos, humanitários, religiosos e sociopolíticos. Recentemente, essa discussão ganhou outra dimensão com a inserção do valor econômico. Nesse sentido, avançamos mais, uma vez que podemos fazer um discurso não apenas sobre valores, mas também sobre direitos.

Em termos de valores, o que está cada vez mais claro internacionalmente é que as cidades produzidas informalmente são cidades extremamente caras, impossíveis de serem administradas. São cidades fragmentadas, do ponto de vista da prestação de serviços, cidades cujas soluções urbanísticas são infinitamente mais dispendiosas do que as cidades que passam por um processo de regulação.

O alto preço do acesso informal ao solo

Com muita freqüência, as pessoas dizem que esse acesso informal ao solo é a única opção reconhecida para o pobre, na medida em que tanto as políticas públicas de habi-

“O desenvolvimento informal é regra, não é exceção. Não está se falando aqui de algo que seja tão-somente um sintoma de um modelo de crescimento econômico, mas sim do modelo ele mesmo, da essência de um modelo internacional de urbanização.”



tação quanto o mercado imobiliário teriam falhado, historicamente, ao não produzirem opções acessíveis, adequadas, suficientes. Isso é verdade, mas não significa que essa única opção seja barata.

Cada vez mais vemos pessoas sendo jogadas, pela combinação entre planejamento e legislação urbanística, para áreas de preservação ambiental, áreas totalmente incompatíveis com a presença humana. Essa única opção não significa ser a mais barata. A verdade é que o pobre, no Brasil e na América Latina, paga muito caro para viver em condições extremamente precárias.

Uma pesquisa recente comparando o preço de um metro quadrado de lote produzido regularmente nos Estados Unidos, que obedece à legislação de parcelamento, com o metro quadrado do lote produzido informalmente no Brasil mostrou que o lote informal produzido no Brasil é mais caro. Barracos em favelas são alugados e vendidos por valores assustadores. No valor da venda são embutidos fatores como localização, proximidade do trabalho e das redes sociais que se formam nessas áreas para compensar a ausência de redes públicas. No alto custo do metro quadrado em assentamentos informais está embutida, também, a liberdade urbanística, a liberdade de se construir um segundo andar na laje, um puxado. Isso ocorre graças ao total descaso do Estado nessas áreas.

Vivemos uma situação muito delicada de tolerância, e a tolerância gera direitos. A dimensão econômica tem sido cada vez mais discutida assim como as campanhas e programas de larga escala para a legalização dos assentamentos informais.

Países como Egito, El Salvador, Peru, Romênia, México e

Filipinas têm adotado essa idéia de promover legalização em larga escala, trazendo o ilegal para dentro da legalidade.

Em termos de impactos ambientais, a cidade de São Paulo é a mais prejudicada, no Brasil, com as ocupações irregulares em áreas de mananciais e de preservação ambiental.

É necessário entender que a informalidade se dá por uma combinação de causas. As mais comuns são a carência de opções de moradias adequadas e acessíveis em virtude da ação de mercados especulativos formais e informais, dos sistemas políticos clientelistas, do planejamento urbano que se faz no Brasil, um planejamento elitista e tecnocrático, baseado em critérios técnicos ideais, mas que não expressam as realidades socioeconômicas de produção e de acesso à terra.

Em Porto Alegre, que é visto como modelo internacional de gestão e de reforma urbana, levava-se cerca de três anos para conseguir aprovar um loteamento até dois meses atrás. O projeto entrava na Secretaria de Meio Ambiente, passava para a Secretaria de Planejamento Urbano, depois ia para a Secretaria de Habitação, para a Secretaria de Obras, todas elas fazendo suas exigências, até chegar novamente à Secretaria de Meio Ambiente. Resultado: nos últimos cinco anos, três loteamentos regulados foram aprovados em Porto Alegre. Na mesma época, 180 loteamentos irregulares foram implementados e, desses três loteamentos regulados aprovados, o lote mais barato, dadas as obrigações e a infra-estrutura que a legislação local exigia, chegava a custar 18 mil reais.

Para o grande número de pessoas que ganham até três salários mínimos, historicamente excluídas do acesso ao

crédito, o custo desse lote é irreal. É preciso repensar a maneira como as cidades têm sido planejadas, quais os critérios que estão sendo utilizados. No meu entender, essa visão elitista que o planejador urbano leva com frequência para sua prática profissional é um dos grandes fatores da produção da informalidade.

O papel da ordem jurídica na produção da ilegalidade

É freqüente o uso da expressão "cidade legal" ou "cidade ilegal". Esse é mais um recurso pedagógico para enfatizar essas realidades do que uma descrição de um processo real.

Mais do que a divisão entre duas categorias, o que se tem são redes de relações que se alimentam entre si, ou seja, redes de relações entre o formal e o informal, o legal e o ilegal. Atualmente, há estudos acadêmicos sobre a chamada produção informal do Direito no contexto das comunidades. Produção informal que passa pelo Direito civil, normas informalmente produzidas das relações entre indivíduos, das relações de casamento, de herança, de sucessão, das relações informais do Direito comercial, regras de sucessão, construção com o verdadeiro solo criado, espaço aéreo cada vez mais negociado nas favelas brasileiras.

Ao contrário, uma dimensão pouco estudada, mas que vem despertando a atenção de investigadores e pesquisadores do mundo, diz respeito à produção informal da justiça criminal.

Hoje, em São Paulo, verificamos a existência de um aparato informal de produção e distribuição da justiça criminal que a cidade do Rio de Janeiro já conhece há mais tempo.

Programas de regularização

A informalidade não é privilégio de pobre. São muitas as práticas de desrespeito à lei urbanística entre grupos mais privilegiados da sociedade brasileira, partindo de condomínios horizontais, que não obedecem à legislação de

1964, e de loteamentos fechados, aberrações ainda maiores. O desrespeito se dá de formas diferenciadas às regras dos códigos de obras e das leis de uso do solo.

Como resposta do poder público à mobilização social, a partir da década de 1980 surgem, no Brasil, os programas de regularização com base na lei 6.766/79, que hoje passa por um processo de revisão.

Tratando da regularização de loteamentos, a lei 6.766/79 criou condições, quando inseriu em um capítulo disposição sobre a urbanização específica para que programas de regularização de favelas pudessem ser pensados no Brasil.

Essa disposição trazida pela lei 6.766/79 foi agarrada por algumas administrações municipais brasileiras que abriram caminho para o crescente enfrentamento da informalidade.

Em 1983, Belo Horizonte criou o Pró-favela, o primeiro programa brasileiro de regularização de área e, em seguida, Recife também lançou o seu programa.

Esses foram dois pilares fundamentais para a história e para a política no processo de regularização do país. Mas esses pilares possuíam diferenças bem expressivas quanto à forma de reconhecimento dos direitos dos ocupantes; cada um tinha visões diferentes sobre a regularização. A única semelhança entre as duas experiências é que ambas foram claramente influenciadas pela Igreja Católica.

Enquanto Belo Horizonte, influenciada pelos padres italianos, entendia que regularização era uma forma de reforma fundiária e de distribuição de renda, a cidade de Recife acreditava que regularização era tão-somente um empreendimento de moradia. Essas visões diferentes sobre a regularização vão ensejar termos muito diversos.

Uma coisa é discutir direitos de propriedade e outra, direitos de moradia. O direito de propriedade, sobretudo o direito individual de propriedade, pode ser a forma mais adequada de reconhecimento de um direito de moradia, porém, dependendo dos objetivos do programa de regularização pode também não ser.

Esse processo de resposta ao desenvolvimento informal

"Regularizar é um direito das pessoas, direito esse que pode ser materializado mesmo contra a vontade do poder público."



começa em 1983 e ganha força com a Constituição de 1988, quando surge o direito à regularização. A regularização fundiária no Brasil, até essa época, ficava por conta de ação discricionária do poder público, ou seja, acabava não sendo consolidada.

A partir de 1988, com o reconhecimento da usucapião especial urbana e da concessão, hoje consolidada no Estatuto da Cidade, surge o direito do ocupante à regularização. Nesse sentido, nasce o conceito de regularização, ou seja, se a prefeitura municipal quiser promover um conceito de regularização fundiária de maneira ampla, combinando regularização urbanística com ambiental, social e jurídica, ela terá que agir, caso contrário, o direito do ocupante à regularização jurídica prevalece e há de ser reconhecido pela via judicial.

Título de propriedade gera acesso ao crédito

No Brasil, a regularização urbanística é muito mais significativa que a regularização das construções, que, aliás, avançou muito nos últimos tempos. Mesmo aquele município que conseguiu promover a regularização jurídica combinada com a urbanística, dificilmente conseguiu registrar o parcelamento das áreas ou dos lotes resultantes. Nesse caso, dada a fundamental importância do registro, a regularização acaba não se concretizando completamente. A cidade de São Paulo está de parabéns, uma vez que a prefeitura municipal, na pessoa do secretário de Habitação, Paulo Teixeira, está entregando 40 mil títulos de concessão de direito real de uso registrado. Isso significa um feito histórico e de importância inestimável para o Brasil.

Porto Alegre promove regularização urbanística e jurídica há 14 anos, com programas de geração de renda e todo o tipo de programas comunitários, mas até agora a cidade não conseguiu proceder nenhum registro das áreas regularizadas. Foram entregues 16 mil títulos de concessão de direito real de uso que até hoje não foram registrados.

É imprescindível, além da promoção do registro, garantir condições de validação social das novas formas de direito, dos novos instrumentos, ou seja, há necessidade de existir o pleno reconhecimento desses direitos pelas agências de crédito, de financiamentos e pela sociedade em geral.

Com a ênfase dada internacionalmente à legalização, o conceito de regularização tem que ser disputado, não há um conceito único. Atualmente, os dados da Organização das Nações Unidas, ONU, apontam para cerca de 870 mi-



lhões de pessoas vivendo em favelas ou em assentamentos. A previsão é que até o ano de 2020 esse número aumente para 1,5 bilhão, o que se torna uma situação alarmante.

O que também se identifica no âmbito internacional é a homogeneização dos regimes jurídicos que acabam com a diversidade de formas de reconhecimento de direitos de propriedade e enfatizam uma única forma, o direito individual da propriedade plena.

A promoção pelo poder público de programas de legalizações em massa tem ocorrido no sentido de possibilitar a regularização jurídica. Esse movimento internacional não está baseado num conceito amplo, integrado e articulado de regularização que combine as três dimensões, urbanística, jurídica e social.

Os argumentos sobre a necessidade de regularização têm variado muito ao longo das décadas. No Brasil, a partir da década de 1970, quando começa a discussão sobre a regularização, os argumentos eram essencialmente morais e religiosos, já que a Igreja Católica tinha importante papel na condução desses processos.

A partir da década de 1980, os argumentos que começam a predominar são os sociopolíticos, ou seja, o direito como resultado de lutas políticas. Ainda assim, os argumentos são discutidos em relação a valores.

Hernando de Soto, economista peruano, calculou que

no mundo em desenvolvimento foram investidos na produção informal de lotes, de casas e negócios, cerca de 9,3 trilhões de dólares, que ele chama de capital morto, pois não é reconhecido pela ordem jurídica. Desse modo, não gera acesso ao crédito, não permitindo também a circulação desse dinheiro na economia como um todo e na economia urbana, em particular.

Hoje, a economia urbana do mundo desenvolvido e do mundo em desenvolvimento é um problema sério, os municípios estão falidos. A necessidade de renovação da economia urbana é um fenômeno internacional que tem levado à competição das cidades, que já estão trabalhando novas formas de planejamento, o chamado planejamento estratégico. Mesmo com o declínio da produção industrial e com a necessidade de se reinventarem novas bases econômicas, as cidades vão continuar servindo de sede para uma população cada vez maior, porém, maior também em atividade econômica.

Hernando de Soto propõe que esse capital que ele chama de morto seja reanimado e incorporado pela ordem jurídica. Ele faz uma crítica, a meu ver correta, acerca do papel do Direito no processo da burocracia, como, por exemplo, a dificuldade para se abrir um negócio. Propõe que é preciso legalizar o ilegal, dar condições para que as pessoas se sintam seguras da sua posse, pois, somente se sentirem seguras da sua posse, elas vão investir em suas casas e nos seus negócios.

O autor não se preocupa com o título de propriedade, mas, em sua teoria, o título de propriedade é a condição da segurança da posse que gera o acesso ao crédito. Para ele, há que se fazer a reforma da ordem jurídica, um investimento maciço na legalização tão-somente para abrir as portas ao crédito.

Até agora, regularizações eram feitas em função de valores que se opunham à ordem jurídica, a preocupação era pura e simplesmente a legitimidade e não a legalidade. Mas, a partir de uma série de convenções e tratados, além dos discursos de valores que não são exclusivos ou excluídos um dos outros, temos hoje condições de fazer um discurso de direitos.

Regularizar é um direito das pessoas, direito esse que pode ser materializado mesmo contra a vontade do poder público. Não estamos mais no âmbito da ação exclusiva e discricionária do poder público; atualmente existem direitos subjetivos em jogo, o que explica, mais uma vez, a importância de se promoverem programas de re-

gularização sustentáveis, que combinem todas as dimensões já citadas.

Segurança da posse como condição de erradicação da pobreza

Geralmente são dois os objetivos dos programas internacionais de regularização. O primeiro deles é a segurança da posse, objeto de campanha da ONU e do Banco Mundial. Todos os investimentos são feitos na tentativa de erradicação da pobreza.

Os critérios de medição da erradicação da pobreza estão nos dois objetivos principais, saneamento básico e segurança da posse. O objetivo é reduzir para 100 milhões o número de pessoas que vivem em favelas até o ano de 2010, o que significa uma gota de água nesse oceano da informalidade e da pobreza.

É esse tipo de argumento e de objetivo que tem gerado campanhas globais, contratos internacionais com agências doadoras, a participação de organizações não-governamentais internacionais e o apoio dos governos internacionais, todos se articulando em torno da segurança da posse como condição de erradicação da pobreza.

O outro objetivo é o que se refere à integração socioespacial. No caso do Brasil, os programas de regularização almejam a integração das áreas na estrutura das cidades e a integração das comunidades na sociedade urbana.

Isso é muito importante porque vai determinar a escolha jurídico-política dos direitos a serem reconhecidos. O poder público pode e deve materializar esse objetivo para promover a integração das áreas, garantindo às pessoas um lugar mais centralizado ou, pelo menos, áreas mais bem equipadas, que não as expulsem por força de mercado.

Inicialmente, a principal razão pela qual esse objetivo se tornou um fator mobilizador das campanhas globais era a proteção contra o despejo. Essa talvez seja atualmente uma questão menos séria do que já foi no passado e seguramente menos séria do que está acontecendo na Ásia e na África, onde despejos violentos e remoções forçadas ainda são algumas formas de políticas. O Brasil evoluiu para o reconhecimento, mas o despejo ainda é uma política dominante em grande parte do mundo.

Acesso ao crédito formal é uma das razões pelas quais a segurança da posse tem sido defendida. No início, a segurança da posse era muito específica, na medida em que era vista apenas como meio de prevenir ações de despejo e promover o acesso ao crédito. Nos programas atuais, já se ana-

lisam amplamente novos gêneros, entre eles os assentamentos sustentáveis; direitos de cidadania; fortalecimento de organizações sociais e direito das mulheres, que constituem famílias informalmente. Os programas de regularização têm de garantir a permanência das pessoas no local.

A regularização de área é muito cara e leva tempo lidar com situações já constituídas ao longo de 70 anos, sai mais caro ainda. Um exemplo disso está em Belo Horizonte, cidade planejada, inaugurada em 1897. Na época, o exercício de planejamento urbano era muito sofisticado, comparado até com elementos do urbanismo de Paris. Mas esqueceram de reservar um lugar para os construtores da nova cidade que migravam do campo. Atualmente, existe um bairro que leva o nome de Funcionários. Dois anos antes da inauguração de Belo Horizonte, em 1895, três mil pessoas já viviam em favelas, favelas essas que até hoje não foram regularizadas. Palmas, no Tocantins, cidade que tem apenas 14 anos de existência, já possui uma população de quase 200 mil habitantes que se encontram na mesma situação.

Enfrentar essa herança histórica, esse passivo socioambiental, é algo que exige esforço e investimento de recursos públicos. O que hoje se discute é se esse esforço do poder público não pode ser apropriado pelos próprios agentes que provocaram a informalidade; os beneficiários é que têm de ser os ocupantes. Devem-se garantir áreas centrais, equipadas e com serviços.

Experiências brasileiras

O primeiro comentário que se pode fazer das experiências brasileiras é que a segurança da posse não está sendo devidamente traduzida em instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros. Os mecanismos de gestão não são adequados e os processos sociopolíticos e socioeconômicos não são condizentes.

A verdade é que essa falta de adequação entre objetivos, instrumentos, mecanismos e processos têm levado a distorções e a efeitos perversos, de tal modo que o mercado informal acaba se tornando mais viável para muitas pessoas. Há quem pense que a intervenção do Estado, mediante programas de regularização, estaria servindo como mais um fator de expulsão e de segregação.

Se levarmos em conta o volume de recursos e os números irrisórios resultantes do final, pode-se dizer que, vinte anos depois das experiências de Belo Horizonte e Recife, as iniciativas brasileiras de regularização são grandes fracassos.



Na concepção de programas de regularização, é fundamental que se procure a correta tradução dos objetivos, para que não sejam apenas nominais e retóricos.

A regularização é um programa de natureza essencialmente curativa, que existe tão-somente para resolver uma situação, reconhecer direitos e situações consolidadas no tempo. Porém, o programa só tem sentido se conciliado com políticas públicas de habitação, planejamento urbano e gestão democrática. Só assim conseguiremos quebrar o círculo vicioso que, ao longo das décadas, tem produzido a informalidade.

O censo de 2000 aponta um déficit habitacional de aproximadamente 6,6 milhões de unidades, o que leva à conclusão de que seria necessário construir 6 milhões de casas. O mesmo censo indica a existência, nas cidades brasileiras, de 4,5 milhões de imóveis vazios, grande parte deles pertencentes ao poder público. Desse modo, o que se verifica é a necessidade de um processo de produção do espaço urbano e não um sintoma de um modelo.

Programa Nacional de Regularização Fundiária

Trata-se de um programa que visa apoiar, complementar e suplementar a ação dos municípios por meio de quatro estratégias: jurídicas, financeiras, urbanísticas e institucionais.

Sabemos que o problema é grande. A informalidade no país já chega a 80%, mas a nossa história sociopolítica é a da descentralização, a do municipalismo que, mesmo com todas as limitações financeiras, é a instância local mais forte no que diz respeito às ordens constitucionais.

Na Conferência das cidades, inúmeras foram as propostas em busca de soluções mágicas, sem nenhum compromisso com a ordem constitucional, política ou jurídica. Propostas que visavam a providências do governo federal e do Ministério das Cidades para a solução dos problemas, ignorando, pura e simplesmente, as competências municipais.

Essa é uma expressão da carência histórica e da ausên-

cia de uma política nacional, mas é fundamental entender que o lugar do governo federal é muito determinado, trata-se tão-somente de um lugar de apoio.

Como já falado, o modelo de desenvolvimento do país tem produzido cidades caracterizadas pela informalidade fundiária, marcadas pela presença de assentamentos precários sem a menor condição de habitabilidade e infraestrutura. É o que Raquel Rolnik chama de *urbanização de risco*, pois há até risco de morte com as contaminações e inundações geralmente ocorridas.

Favelas, assentamentos e loteamentos informais não são problemas vividos apenas por grandes cidades. Dados recentes mostram que em cidades de porte médio e cada vez mais em cidades pequenas essas formas variadas de construção informal já estão ocorrendo. Cerca de 37% dos municípios brasileiros com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos clandestinos, e 18% desses municípios possuem favelas.

O que podemos esperar com o contexto da nova estrutura urbana que está se formando com o crescimento de cidades de porte médio é que, cada vez mais, esse tipo de coisa ocorrerá. Mais uma vez, não se trata de uma exceção, mas de uma regra que não se reduz mais aos grandes centros urbanos.

No Programa Nacional de Regularização há mais espaço para a ação da União, que cuidará dos assentamentos a serem regularizados em terras de propriedade da União.

Outro pilar importante do programa é o reconhecimento do direito constitucional de moradia e segurança de posse como direitos humanos fundamentais.

O Direito urbanístico é um ramo novo do Direito brasileiro e é totalmente autônomo. Esse Direito possui princípios, institutos e bens próprios. É fundamental afirmar a supremacia desse novo ramo do Direito público sobre o privado na regulação da ordem urbanística e na aplicação do Estatuto da Cidade. Eis aí o grande desafio dos juristas brasileiros, construir doutrinas e critérios de interpretação para a nova ordem jurídica.

“No Programa Nacional de Regularização há mais espaço para a ação da União, que cuidará dos assentamentos a serem regularizados em terras da União.”



“O registro se torna crucial, porém, o desafio é promover a aceitação desses novos títulos pelos bancos financiadores, pela Caixa Econômica Federal, de modo que não sejam tratados como formas inferiores de aquisição de propriedade.”



Para o bom funcionamento do Programa Nacional de Regularização se faz necessário que ele esteja intimamente relacionado com programas que visem à produção de lotes urbanizados.

Um dos objetivos do Programa Nacional de Regularização é criar condições para que os municípios possam agir, ampliar o acesso da população de menor renda à terra urbanizada e, para isso, além de propor um conceito amplo de regularização que combine urbanização e legalização, é preciso trabalhar novas políticas de habitação e planejamento.

O sistema nacional de habitação, a partir de 2004, será totalmente redesenhado, o que implicará novas ofertas de unidades habitacionais pelo poder público. Também implicará novas linhas de crédito e financiamentos, sobretudo para essa camada da população que ganha até três salários mínimos.

Dada a extensão do problema, sabemos que ainda não será suficiente. É necessário buscar o apoio do setor privado para a produção regular de lotes urbanizados, utilizando as possibilidades oferecidas pelo Estatuto da Cidade, as vantagens, os incentivos, os créditos de construção.

Outra preocupação refere-se aos espaços vazios. É preciso dar uma função social para os milhões de imóveis vazios existentes no país. Nessa questão, um grande desafio estará na integração do direito social constitucional de moradia com o direito social constitucional de preservação ambiental.

Os conflitos entre moradia e preservação ambiental têm sido utilizados com muita frequência para introduzir obstáculos nos programas de regularização. A ênfase na ideia de passivo ambiental não permite uma discussão sobre passivo socioambiental. Dessa forma, é importante tentarmos encontrar

alguma medida de compatibilidade, o que será difícil, uma vez que algum direito ou valor irá prevalecer sobre o outro. No caso de o valor ambiental prevalecer, se faz necessária a criação de alternativas para a população de baixa renda.

Um dos objetivos específicos é o reconhecimento, como formas de direito real, da concessão e da usucapião. Para isso, é fundamental o trabalho de revalidação dos instrumentos. O registro se torna crucial, porém, o desafio é promover a aceitação desses novos títulos pelos bancos financiadores, pela Caixa Econômica Federal, de modo que não sejam tratados como formas inferiores de aquisição de propriedade.

É imprescindível pensar em produções coletivas para os problemas enfrentados pelas favelas. Não se trata somente de soluções técnicas de tratamento de esgoto ou água, a questão está em solucionar os problemas jurídicos coletivos, como, por exemplo, a usucapião ou a concessão coletiva.

Mesmo aqueles municípios que já conseguiram avançar com a regularização ainda encontram obstáculos de várias ordens, quais sejam: urbanísticas – lei 6766 e Estatuto da Cidade; ambientais – Código Florestal, leis ambientais; fundiárias – Lei de Patrimônio da União; cartorárias – tudo o que cria obstáculo à lei cartorária para a regularização; processuais – ações de usucapião coletiva que caem no processo civil; lei de desapropriações, com a criação de projetos para desestimular a desapropriação, pagando-se somente o valor da terra nua.

Dentre as questões trabalhadas nas estratégias de apoio utilizadas no programa de regularização fundiária estão as custas de cartórios. Será assinado, em breve, com a Anoreg-BR, um termo de compromisso que isentará de

custas de registros a regularização do parcelamento e da primeira matrícula dos lotes que entrarão no mercado. Em Gravataí, essa já é uma realidade municipal, mas a idéia é transformá-la em orientação nacional da Anoreg-BR para os registradores do Brasil.

Outro grande avanço se deu com relação aos procedimentos. Cada estado procede de uma determinada forma, os cartórios dão interpretações diversas aos provimentos. A proposta feita pela própria Anoreg-BR é a criação de um conselho nacional normativo regulador dos cartórios. As regras para a regularização vão ser definidas por esse conselho, para pôr fim às divergências.

Ainda com relação aos procedimentos, o trabalho mais difícil será o de compatibilizar as bases cartorárias com as bases cadastrais dos municípios, visto que se tratam de universos distintos. Para promover uma maior aproximação com os dados que constam do registro, é preciso entender essa nova era, a do georreferenciamento. Esse é o maior desafio que ainda vai passar por uma série de discussões e critérios.

Outro fator importante em relação aos cartórios diz respeito às suas práticas. Se, por um lado, existem os cartórios que se recusam a se envolver nos processos de regularização, por outro, existe a falta de compreensão das prefeituras. É fundamental a presença dos cartórios no processo de regularização e, nesse sentido, é preciso que avancemos com parcerias.

Foi mediante parcerias que se tornou possível a entrega de 40 mil títulos de concessão registrados. Há necessidade de unir o Ministério Público, os cartórios e todos os operadores do Direito nessa solução jurídica, pois estamos vivendo uma nova doutrina, um novo mundo, e é de fundamental importância a participação de todos.

Outra estratégia de apoio é a que cuida da valorização dos instrumentos novos individuais e coletivos da usucapião e da concessão. Uma terceira estratégia se refere à questão ambiental. O Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conama, está com um projeto de resolução que propõe tratamento específico para a regularização em áreas de preservação permanente.

No que se refere às estratégias financeiras, o Ministério está propondo, a partir do próximo ano, o lançamento, pela Caixa Econômica Federal, de três linhas de crédito do orçamento geral da União.

A primeira linha de crédito seria para o município que ainda não iniciou nenhum tipo de regularização e que pretende fazer o levantamento da irregularidade, cadastrar e identificar.

A segunda linha de crédito vai para a montagem de programas de regularização, formatação e equipamento. E a última vai para aqueles municípios que já realizaram até investimentos em urbanização, mas não conseguiram avançar nas ações de usucapião e na assistência sociojurídica às comunidades, e serviria como aparato para que esses municípios entrem com as ações de concessão.

Do ponto de vista urbanístico, a idéia é estimular nacionalmente a discussão no sentido de que a regularização não pode ser pensada isoladamente, deve ser levada para o coração do planejamento urbano, com a discussão do plano diretor e do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, nos dias 27 e 28 de novembro, será realizado o seminário *A nova ordem jurídico-urbanística* (Vide p.20) em parceria do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil com o Ministério Público de São Paulo e Escola Paulista de Magistratura. Para o governo, é muito importante levar essa discussão para todos os operadores do Direito.

E, por último, as estratégias institucionais, que são trabalhadas com duas formas de parceria. A primeira delas é possibilitar assistência técnica para os programas de regularização que envolvam trabalhos com arquitetura, engenharia pública e universidades. A outra forma de parceria se refere à assistência jurídica para proposta das ações. O objetivo é estimular um projeto completo que envolva engenheiros, arquitetos, advogados, assistentes sociais, psicólogos, que trabalharão com cinema, teatro e música visando à inclusão jurídica, urbanística e sociocultural das pessoas que, mesmo com seus títulos nas mãos, ainda são vistas como faveladas.

Foi criado um grupo de trabalho pela Casa Civil sobre a questão do patrimônio da União, que está sendo definida em seminários e convênios, no sentido de criar condições para que os municípios possam agir. Mais uma vez é necessário entender que o governo federal não entrega nenhum título e não legaliza absolutamente nada. É o município que entrega título; o máximo que pode ser feito pelo governo federal é entregar terra para que o município transfira aos ocupantes, o que frustra muitas expectativas de pessoas que esperam que o governo federal aja nesse sentido. Os projetos de regularização são muito importantes para impulsionar as experiências isoladas para uma escala maior, levando a questão da regularização para o coração da política pública nacional.

**Edésio Fernandes* é coordenador do Programa de Regularização Fundiária do governo federal.

Atos normativos da lei 10.267/2001 e decreto 4.449/2000

O *Diário Oficial da União* de 20 de novembro de 2003, edição 226, p.98-101, publicou os atos normativos do Incra e do Ministério do Desenvolvimento Agrário necessários

para o cumprimento da lei 10.267/2001 e de seu decreto regulamentador 4.449/2002.

Todo o conjunto normativo, necessário ao esclarecimento e informação dos notários e registradores brasileiros, pode ser acessado na biblioteca virtual do Irib, em *salas temáticas*: www.trib.org.br/salas/indicelei10267_2001.asp

Veja, no quadro, quais são os atos normativos e respectivos endereços eletrônicos para localização no *site* do Irib.

A íntegra dos atos normativos do Incra está no *site* do Irib

ATO NORMATIVO	ASSUNTO
Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais, primeira edição, aplicada à lei 10.267/2001. Novembro/2003	Orientar os profissionais que atuam no mercado de demarcação, medição e georreferenciamento de imóveis rurais visando ao atendimento da lei 10.267. site: ftp://200.252.80.5/Cartografia/download/Norma%20T%E9cnica.pdf
Instrução normativa 12, de 17/11/2003	Fixa roteiro para a troca de informações entre o Incra e os serviços de registro de imóveis, nos termos da lei 10.267/2001, regulamentada pelo decreto 4.449/2002. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#IN_12
Instrução normativa 13, de 17/11/2003	Estabelece fluxo a ser observado pelas superintendências regionais do Incra, com vistas à certificação e atualização cadastral, de que trata a lei 10.267/2001, regulamentada pelo decreto 4.449/2002. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#IN_13
Portaria 1.101, de 19/11/2003	Homologa a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#PORTARIA_1101
Portaria 1.102, de 19/11/2003	Cria o Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#PORTARIA_1102
Resolução 9, de 17/11/2003	Autoriza o presidente do Incra a baixar portaria visando à criação do Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento, dos Comitês Regionais de Certificação e do Cadastro Nacional do Profissional Credenciado, para atender o que preconiza a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#RESOLUCAO_9
Resolução 10, de 17/11/2003	Autoriza o presidente do Incra a baixar portaria visando homologar Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#RESOLUCAO_10
Resolução 11, de 17/11/2003	Aprova a instrução normativa Incra 12/2003, que fixa o roteiro para troca de informações entre o Incra e os serviços de registro de imóveis. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#RESOLUCAO_11
Resolução 12, de 17/11/2003	Aprova a instrução normativa Incra 13/2003, que estabelece, no âmbito das superintendências regionais do Incra, o trâmite da documentação necessária à emissão da certificação e atualização cadastral. site: http://www.trib.org.br/salas/boletimel928a.asp#RESOLUCAO_12

O solo é a única área comum do condomínio edilício

Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho*

O regime tradicional da propriedade imobiliária exclusiva já foi, desde a segunda metade do século passado, absorvido por novas formas de domínio, especialmente pela propriedade horizontal – denominada condomínio edilício pelo novo Código Civil –, em razão de circunstâncias de ordem econômica, cultural e, principalmente, da vertiginosa redução de espaços urbanos.¹

Embora possa não ser a melhor forma do exercício da propriedade em locais que não apresentam problemas populacionais, uma vez que são notórias as vicissitudes do condomínio, torna-se uma necessidade vital nos centros urbanos.

É que a falta de espaços disponíveis, com o consequente aumento do custo de um terreno nessas áreas, inviabiliza a moradia para as classes menos abastadas.

Somente se houver comunhão de esforços, com a divisão dos custos de aquisição do terreno e da construção das unidades, é possível o acesso à moradia da população em geral nessas áreas.²

Na Europa, após a Primeira Guerra mundial, com a destruição das cidades, surgiram diversos edifícios, inicialmente de poucos andares, seguindo-se a construção, já na década de 1950, na França, de grandes construções.

Os problemas urbanísticos causados pela propriedade horizontal, que reduziu espaços para estacionamento de veículos nas regiões de grandes condomínios e sobrecarregou as redes de esgoto, elétrica e de todos os serviços públicos, de forma geral persistem, mas já estão as cidades procurando

superá-los por meio de políticas urbanísticas sérias, adotando, por exemplo, gabaritos de construção.

Por outro lado, a realidade social demanda a criação de novas formas de propriedade não-contempladas na antiga lei 4.591/64, assim como no novo Código Civil, citando-se, a título de ilustração, o problema dos chamados loteamentos fechados ou condomínios de fato.

O que se pretende com o presente trabalho, entretanto, é lançar luzes sobre questão que, seguramente, atinge a todos os municípios brasileiros e que, todavia, não tem merecido atenção de nossos juristas.

Refiro-me à possibilidade de se instituir condomínio edilício tendo como unidades autônomas duas ou mais casas, geminadas ou não, sobre uma mesma base física (solo), embora a concepção arquitetônica do projeto as torne, para efeitos práticos, absolutamente independentes, todas com saída própria para a via pública e com equipamentos urbanos próprios.

Antes de examinar a questão proposta, registre-se que, a despeito da legalidade ou não do procedimento, tal prática já está consolidada na maior parte das cidades brasileiras, o que, por si só, recomenda maior flexibilidade e largueza na interpretação da legislação existente.

Apenas para situar melhor o leitor, esclareço que a prática verificada é a seguinte: em virtude do alto preço dos imóveis nos centros urbanos, duas ou mais pessoas adquirem, em conjunto, um lote ou um terreno para nele edificarem. Como não se permite, pelas legislações locais, o desdobro desses lotes, em decorrência de suas reduzidas dimensões, dividem os condôminos a área, normalmente murando-a, e lá constroem suas respectivas residências.

Ocorre que, na prática, *não existe, com exceção do solo,*

outras áreas comuns entre essas duas “unidades”, o que impediria, em princípio, a instituição do condomínio edilício e, certamente, prejudicaria o tráfego imobiliário, desvalorizando a propriedade, uma vez que futura venda teria que ser feita como venda de fração ideal e não de unidade autônoma, exigindo-se, por conse-



guinte, anuência dos demais condôminos, além de outros inconvenientes.

Pretende-se demonstrar, a seguir, a legalidade e conveniência da solução menos ortodoxa sustentada por alguns operadores do Direito.

Como ponto de partida, tomemos em consideração o posicionamento de Gilberto Valente, ex-juiz da Vara de Registros Públicos da Capital do estado de São Paulo e consultor jurídico do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, que, em diversas consultas dirigidas à prestigiosa instituição, se posicionou no seguinte sentido, ao ser indagado acerca da possibilidade de ser instituído condomínio edilício em relação a quatro casas geminadas, todas com saída própria para a via pública e sem outras áreas comuns além do terreno, fundação e paredes.

Resposta: *"Essa edificação não pode ser submetida à lei 4.591/64 por falta de área de uso comum das quatro casas. Trata-se de condomínio de meação de paredes, etc., a ser regido pelo Código Civil, se cada pessoa ou grupo adquirir uma das casas. Mas é preciso atentar para o seguinte: a) existe lei municipal segundo a qual, ao aprovar a construção de mais de uma casa no mesmo terreno, automaticamente, a prefeitura municipal está aprovando o desmembramento?; b) inexistindo lei específica, é preciso uma aprovação ao parcelamento do solo, base física de cada edificação; c) não sendo aprovado o parcelamento da base física de cada edificação e não existindo lei específica, cada adquirente comprará 25% do terreno (4 casas) e a benfeitoria, o que por si só já é irregular: se o terreno fica em condomínio, as benfeitorias, que são acessórios do principal (terreno), não podem ser de propriedade exclusiva. Assim, cada adquirente adquire, compra ou recebe em doação uma parte ideal do imóvel. Entre eles, os condôminos podem aprovar um documento, fixando cada um em uma das construções e regulando outras questões de interesse comum. Esse documento assinado e com as firmas reconhecidas será registrado no registro de títulos e documentos."* (Boletim Irib 295, dez. 2001.)

No mesmo sentido, veja-se resposta publicada no *Boletim Irib* 303, de agosto de 2002.

Em princípio, afigura-se correta a opinião do consagrado jurista – uma das maiores autoridades nacionais em matéria de registros públicos –, mas o enfrentamento constante da questão no plano prático recomenda solução diversa.

Ressalte-se, por oportuno, que o atual Código Civil não repetiu qualquer disposição semelhante à do artigo oitavo,

da lei 4.591, que cuidava do condomínio de casas térreas ou assobradadas, cujo teor era o seguinte.

"Artigo 8º. Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte: a) *em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação ou também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.*"

Mesmo não reproduzindo norma semelhante, os conceitos e dispositivos do novo Código Civil se aplicam, indubitavelmente, à situação fática tratada pelo artigo acima transcrito.

Destarte, absolutamente desnecessário discutir-se, no âmbito deste trabalho, acerca da revogação total ou parcial da lei 4.591/64 pelo novo Código Civil.³

Isso porque o condomínio de casas continuará existindo, seja para aqueles que consideram inteiramente revogada a lei 4.591/64, seja para aqueles que consideram ter havido mera derrogação do mencionado diploma legal e que, portanto, estariam mantidas as disposições não conflitantes com o atual ordenamento jurídico, como seria a hipótese presente.

Nesse sentido, veja-se a opinião de Hélio Lobo Júnior.⁴

"Com o novo Código Civil, aparentemente teria havido revogação da Lei 4.591/64, pelo menos em sua parte inicial. Há quem afirme que ocorreu a revogação tácita (*Revista dos Advogados* 68/61). Essa assertiva, porém, não parece correta. A revogação ocorreu apenas na parte que conflita com as disposições do novo Código Civil. Confirma-se, por exemplo, a prevalência integral do capítulo referente às incorporações imobiliárias. Além disso, algumas disposições precisam ser, ainda, aproveitadas, como, por exemplo, o disposto no artigo 8º, "a" até "d", da Lei 4.591, de 1964. Se assim não se entender, estaria afastada a possibilidade de ser feito o condomínio edilício de casas térreas ou assobradadas, o que não parece nem um pouco razoável. Assim, permanecem em vigor, ainda, diversos preceitos da Lei 4.591/64."

Por sua vez, examinando-se, atentamente, os dispositivos da lei 4.591/64, assim como os do Código Civil em vigor, não se encontra qualquer regra que estabeleça qual o número mínimo de partes comuns num condomínio edilício, de sorte que qualquer restrição nesse sentido se afigura ilegítima.⁵

A legislação em vigor, a exemplo da lei 4.591/64, limi-

ta-se a fazer uma enumeração daquilo que, normalmente se considera área comum e aquilo que é suscetível de ser propriedade exclusiva.

É óbvio que o solo, pela própria natureza das coisas, terá que ser objeto de propriedade comum, de sorte que não pode ser alienado separadamente ou dividido.

Destarte, nas construções dessas casas poderá ser instituído, se for de interesse das partes, o condomínio edilício, pois há, no mínimo, copropriedade do solo e dos muros que cercam o terreno, sem prejuízo de outras áreas de propriedade e de uso comum que desejarem os condôminos — exemplificativamente, podem reservar uma faixa comum no fundo do terreno para servir de quintal ou uma área comum para acesso às respectivas residências.

O fato de, eventualmente, não haver acesso comum para via pública, não descaracteriza essa forma de propriedade, pois a lei 4.591/64 admitia que tal acesso poderia ser ou não por intermédio de área de uso comum, o que, também, ocorre com muita frequência em relação a lojas e garagens.

Embora tal norma não tenha sido repetida no novo Código Civil, nada há que impeça a existência de acesso direto à via pública. O que a lei taxativamente exige é que todas as unidades tenham acesso para o logradouro público (parágrafo 4º, artigo 1.331, novo Código Civil).

A configuração do empreendimento ou das construções — maneira como ela vai ocorrer no solo — é irrelevante para a caracterização do condomínio edilício, podendo ser adotada a forma de casas geminadas, casas separadas ou construções por planos superpostos.

O indispensável é que coexistam, num único terreno, áreas de propriedade comum e áreas de domínio privativo. É que a propriedade edilícia é um instituto complexo, que combina a existência de propriedade exclusiva de cada uma das unidades que integram o todo com a copropriedade das áreas comuns.

Por sua vez, a constituição do condomínio edilício depende de manifestação de vontade expressa, seja por ato *inter vivos*, seja *causa mortis*, surgindo pela destinação do proprietário, pela incorporação ou pelo testamento, dentre outras formas.

A admissão do condomínio edilício, mesmo para aquelas hipóteses em que existam duas unidades, absolutamente separadas e com vida autônoma, não é impedimento legal para sua instituição.

Impõe-se, também, distinguir o conceito de coisa comum do de coisa de uso comum, como lembra Caio Mário

da Silva Pereira,⁶ invocando decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, publicado na Adcoas, 1988, no 120.646).

O novo Código Civil deixa claro no seu artigo 1.340 que pode haver áreas comuns utilizadas com exclusividade por um dos condôminos, o que denota que uso comum não se confunde com propriedade comum.

Logo, o que a lei exige é que coexista propriedade comum — não necessariamente uso comum — e a propriedade exclusiva. Tais requisitos são atendidos na situação fática proposta, em que num único terreno são construídas duas casas.

Em qualquer hipótese sempre haverá propriedade e uso comum em relação ao solo, o que, por si só, já permitiria a instituição do condomínio edilício.

É certo que, nesses casos, a convenção de condomínio será extremamente parcimoniosa em suas disposições e, normalmente, não haverá necessidade de contribuição mensal para manutenção do condomínio.

Por sua vez, o cálculo da fração ideal deverá ser feito respeitado o valor da coisa, na forma do parágrafo terceiro, do artigo 1.331, do novo Código Civil.

Observe-se, contudo, que na hipótese aventada, impõe-se que o valor seja arbitrado pelos interessados, tomando-se por base o valor pago no momento da aquisição do terreno.

Assim, se numa metade do terreno for construída uma casa luxuosa e na outra metade, uma casa modesta, isso não terá qualquer influência na fixação das respectivas frações ideais, evitando-se futuras distorções.

Tal solução, ademais, torna desnecessária a alteração das frações ideais nos casos de melhoramentos futuros nas construções, seja em virtude de embelezamento, seja em razão de acréscimo de área.

Por fim, a última questão a ser enfrentada diz respeito à possibilidade de se instituir condomínio antes mesmo de os adquirentes do terreno iniciarem a construção de suas respectivas residências.

Apesar de prevalecer o entendimento de que somente poderia se instituir condomínio edilício se já existisse construção, em razão do disposto no artigo 1.331 do código em vigor, começa, a nosso sentir, com razão, a vingar a tese de que seria possível estabelecer tal forma de domínio prematuramente, uma vez que não é necessário aguardar a edificação para constituí-lo.⁷

Concluindo, considero que a solução alvitrada permite acesso à moradia aos menos abastados, sem que, por sua vez, haja qualquer prejuízo do ponto de vista urbanístico.

A existência de poucas casas ao invés de um edifício

com muitas unidades é muito menos prejudicial à comunidade, pois demanda menores investimentos em redes de água, esgoto, eletricidade, além de amenizar o fluxo de automóveis nos logradouros públicos.

Do ponto de vista econômico, a existência de um condomínio edilício ao invés de um condomínio voluntário – chamado de condomínio comum no antigo regime –, como propugna Gilberto Valente, é muito melhor para a circulação da riqueza, na medida em que pode ser alienado ou onerado sem necessidade de anuência prévia dos demais condôminos.

Ademais, tal postura facilita a partilha de bens das camadas mais pobres da população, uma vez que os herdeiros, por ocasião do término do inventário daquele que num único terreno edificou duas casas, poderiam receber unidades autônomas livremente negociáveis.

Argumente-se, ainda, que a suposta proibição legal po-

deria ser facilmente contornada, bastando que as partes aprovassem um projeto de construção com área comum de acesso ao logradouro público e, logo após a obtenção do habite-se, fechassem tal passagem.⁸

Repita-se que tal solução não traz qualquer prejuízo para as partes e também para a cidade, inexistindo, por outro lado, qualquer obstáculo legal que impeça a instituição do condomínio nas condições acima mencionadas.⁹

Ademais, a revisão de conceitos e modelos, de maneira a ajustá-los aos padrões fundados na realidade fática, acaba por trazer maior segurança e transparência aos negócios imobiliários, evitando desse modo que surjam conflitos que não serão tratados dentro do modelo legalmente instituído.

* *Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho* é titular do Primeiro Ofício de Justiça de Volta Redonda, RJ, e ex-juiz de Direito do estado do Rio de Janeiro.

Notas

¹ Francisco Rodrigues Pardal et. al., *Da Propriedade Horizontal no Código Civil e na Legislação Complementar*, 4.ed. Coimbra, p. 64, afirma que “por motivo de crescente custo do terreno e das construções e para melhor aproveitamento dos locais situados nas zonas dominantes dos centros urbanos, surgem construções em altura, isto é, com vários andares, havendo, em cada um, ou nas partes divisíveis, uma habitação própria (....)”

² No XII Congresso Internacional da Propriedade Imobiliária Urbana realizado em Valência, no ano de 1952, formulou-se a seguinte conclusão: “A propriedade horizontal é o meio mais harmônico e mais flexível, pelo seu caráter de solidariedade social, para permitir, na medida do possível, o acesso à propriedade privada urbana”.

³ Defendendo a revogação total, veja-se Pedro Elias Avvad, *Condomínio em Edificações no Novo Código Civil Comentado*, Renovar, p. 240, concluindo que “(...) estão revogados todos os 27 artigos da Lei 4.591/64 que tratavam do condomínio, não prevalecendo qualquer de seus dispositivos sobre a matéria versada no capítulo do Condomínio Edilício no Código Civil. Outros autores, entretanto, consideram que o Novo Código Civil não abrogou e nem derogou a Lei 4.591/64, ficando em vigor as normas que não colidem com o novo diploma legal, já que não houve revogação expressa”.

⁴ Hélio Lobo Jr., em artigo publicado na coletânea de trabalhos sobre o novo Código Civil e o registro de imóveis, coordenada por Ulysses Silva, Sérgio Fabris, p. 25.

⁵ O decreto 5.481/28 previa, por exemplo, o número mínimo de três peças de área privativa.

⁶ Caio Mário da Silva Pereira, *Condomínio e Incorporações*, 10.ed. Forense, p. 69.

⁷ Nesse sentido, veja-se a tese sustentada por Décio Antonio Erpen, João Pedro Lamana Paiva e Mario Pazzuti Mezzari, em trabalho apresentado no XVII Encontro Del Comité Latinoamericano de Consulta Registral, realizado de 9 a 14 de março de 2003, em Morelia, Michoacán, México, publicado no *Boletim do Irib em Revista* 309, de março e abril de 2003, p. 17-9.

⁸ Saliente-se não ser necessária a aprovação da instituição do condomínio edilício pelo município, mas tão-somente a aprovação para a construção da obra.

⁹ Registre-se que, na prática, a solução aqui defendida já é adotada em todo território nacional, inexistindo, tão-somente, subsídios doutrinários que a amparem. Nicolau Balbino Filho, em sua obra *Registro de Imóveis, Doutrina-Prática-Jurisprudência*, 9.ed., Saraiva, 1999, p. 348-54, fornece modelos de atos registraes que acolhem esse tipo de condomínio.

O novo Código Civil e o condomínio de casas: uso exclusivo em propriedade comum

Paulo Andres Costa *

É dito que o novo Código Civil brasileiro já nos veio deficiente no tratamento dado ao condomínio especial, ao qual chamou de edilício, preocupando-se apenas em incorporar algumas disposições padronizadas nas convenções de condomínio, por força dos modelos quase idênticos que se espalham na literatura específica sobre o tema. Américo Isidoro Angélico vai mais longe, na crítica, quando afirma:

"O Novo Código, no meu modo de ver, deixou a desejar, não prevendo a possibilidade de atentar às situações novas incidentes sobre a questão condominial, deixando de normatizar as formas condominiais, tais como: condomínio de casas, flats, o seletivo (...)." (ANGÉLICO, A. I., p.15).

No entanto, alguns conceitos trazidos pelo novo Código Civil nos permitem refutar em parte essa opinião. É o caso, justamente, da aplicação de conceitos novos aos condomínios de casas, que permite definições mais claras e um entendimento melhor desse tipo de condomínio. São novidades sutis, mas que, mesmo assim, não podem passar em branco.

Voltando, antes de analisar o novo Código Civil, à lei 4.591 de 12 de dezembro de 1964, encontraremos dois artigos que estendem sua aplicação ao condomínio de casas. O primeiro, de forma explícita, diz:

"Art. 8º. Quando, em terreno onde não houver edifica-

ção, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejarem erigir mais de uma edificação observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas, que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim, a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;

b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades;

c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas;

d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si." (Diário Oficial da União, 21 de dezembro de 1964).

Ao final da lei, surge outra referência, a segunda, no artigo 68, que mantém a mesma intenção do artigo oitavo objetivando dar abrigo legal ao condomínio de casas, mesmo que composto por unidades isoladas. Diz a lei.

"Art. 68. Os Proprietários ou Titulares de direito aquisitivo sobre as terras rurais ou os terrenos onde pretendam construir, ou mandar construir habitações isola-

das para aliená-las antes de concluídas, mediante pagamento do preço a prazo, deverão, previamente, satisfazer às exigências constantes no art. 32, ficando sujeitos ao regime instituído nesta lei, para os Incorporadores, no que lhes for aplicável." (Diário Oficial da União, 21 de dezembro de 1964).

“

Ao final da Lei, surge outra referência, a segunda, no artigo 68, que mantém a mesma intenção do artigo oitavo objetivando dar abrigo legal ao condomínio de casas...

”

Significativo é o caso de somente dois artigos fazerem referência a esse tipo de condomínio. Do fato se pode inferir que todo o esforço em criar a Lei de Condomínio e Incorporações teve como intenção motivadora e principal a regulamentação do condomínio de unidades autônomas sobrepostas, em edifícios com vários andares.

Os artigos citados aparecem de modo açodado, dando a impressão que foram “convidados de última hora”, diante da constatação de que não se poderia desconsiderar a possibilidade de as unidades autônomas surgirem, também, de edifícios menos complexos, tais como as casas térreas ou assobradadas. Essa observação é referendada ainda pelo fato de que, na seqüência de sua redação, a lei abandona a referência específica, adotando a expressão genérica “edificação ou conjunto de edificações”.

À mesma constatação se chega, quando se lê a “exposição de motivos” do projeto que concebeu a lei especial, brilhantemente escrita por seu idealizador, Caio Mário da Silva Pereira.

“Procurando, de seu lado, emergir a tona desta inundação de desconforto, o indivíduo concebeu uma nova técnica de construção, que permitisse o melhor aproveitamento dos espaços, e a mais suportável distribuição de encargos econômicos, e lançou o edifício de apartamentos. Projetou para o alto as edificações, imaginou acumular as residências e aposentos uns sobre os outros, criou o arranha-céu, fez as cidades em sentido vertical (...)” (p.35).

Reforça-se, assim, nossa hipótese de que as unidades autônomas que surgem das “casas térreas ou assobradadas” foram lembradas em última hora; inseridas sem preocupa-

ções com sua disciplina específica, esperando que a elas tudo se aplicasse num mecanismo automático, como a dizer “aplique-se onde couber”. Aliás, é assim que termina o artigo 68: “no que lhes for aplicável”.

A questão seria pacífica, não houvesse isso provocado o lançamento de empreendimentos compostos por conjuntos residenciais, numa forma desordenada, funcionando na prática como alternativa para evadir-se dos compromissos da Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos, lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Não poucos são os empreendimentos que padecem desse mal cujo único prejuízo tem sido computado aos adquirentes, quando já estão consolidados os conflitos legais.

Mas não só na prática isso se verifica; a confusão também está presente nos mais diversos estudos publicados sobre o tema. De tal forma que, às vezes, é quase impossível estabelecer diferença entre condomínio de casas e loteamentos.

Para o condomínio de casas, no entanto, o novo Código Civil brasileiro traz importantes definições – aquelas que chamamos de sutis – as quais, a seu tempo e bem aplicadas, resultarão numa concepção doutrinária mais clara e adaptada às exigências dos princípios registrários descritos impostos pela Lei de Registros Públicos.

A primeira e mais importante definição está na denominação dada ao condomínio até então regido pela lei 4.591/64. Edilício é o nome utilizado e seu significado pode ser buscado na etimologia da palavra. Diz Houaiss, sobre o termo “edil”:

“edil, magistrado romano cujo cargo era inspecionar os edifícios públicos e particulares, sacros e profanos, os aque-



dutos, os divertimentos públicos, o abastecimento da cidade e, em geral, tudo que fosse do bem comum, este do lat. *aedésis* 'residência, templo comum', cuja manutenção era a função inicial dos edis" (HOUISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico*).

Da mesma forma, o relator da lei 10.406/2002, citado por Carlos Alberto Dabus Maluf, diz.

"O termo 'condomínio edilício', em substituição a 'condomínio especial', que nada significa, e 'condomínio em edifício' tal como se propõe, não resulta do desejo de introduzir palavras novas, só por desejo de novidade. Trata-se de expressão que, pensamos nós, atende rigorosamente à natureza das coisas, ou seja, do 'condomínio que resulta da edificação'." (FIUZA et al., R, p.1170).

Portanto, o neologismo por sua derivação daquilo que se refere à "edificação" estabelece, em primeiro plano, que esse tipo de condomínio nasce obrigatoriamente da construção ou edificação.

Numa obviedade se diz: para haver condomínio edilício deve haver edificação. Portanto, se aplicada essa regra aos condomínios de casas, é natural chegar à conclusão de que o incorporador deverá comercializar unidades a serem construídas e não lotes para construção futura. Do mesmo modo, para as unidades autônomas prontas, as correspondentes matrículas no ofício de registro de imóveis somente poderão ser abertas em função da edificação, em decorrência da incorporação imobiliária ou pelas formas de instituição e especificação de condomínio prevista em lei. A essa edificação estará vinculada, como inseparável, uma fração ideal no terreno e nas coisas de uso comum.

Outra questão a ser analisada é a presença, no condomí-

nio de casas, de parte do terreno destinada ao uso exclusivo. É a lei que exige a discriminação da parte que será objeto de uso exclusivo, além daquelas de uso e passagem comuns para as vias públicas e de comunicação viária entre as unidades. A necessidade de discriminação das áreas físicas de terreno dá características especiais a esse tipo de condomínio.

Sobre esse assunto, o mais significativo estudo, segundo nossa análise, foi publicado por Elvino Silva Filho, sob

título *Questões de Condomínio no Registro de Imóveis*. Elvino faz magnífica análise das diferenças entre loteamento e condomínio, concluindo que:

"No loteamento fechado, a gleba primitiva é subdividida em lotes, os quais serão adquiridos individualmente pelos futuros adquirentes; no condomínio deitado, o objeto da venda constitui-se em uma casa térrea ou assobradada, que será a unidade autônoma do condomínio, apesar de integrar-se nesta unidade a área de terreno para jardim ou quintal" (p.99).

Bastaria essa citação para erradicar a confusão por muitos adotada e por outros incentivada ou promovida. Mas, para tornar mais claro o tema, cabe uma pergunta: essa área de uso exclusivo – jardim ou quintal – é objeto de propriedade exclusiva? Em nenhum caso. Já que o terreno é, por lei, destinado à propriedade em comum. Nesse ponto, novamente o novo Código Civil vem em auxílio deste estudo, fazendo referência à *propriedade exclusiva* e *propriedade comum*. Diz o art. 1.331.

"Art. 1.331. Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos." (DOU, de 12 de janeiro de 2002).

Diferente da lei 4.591/64, que se deteve no uso das partes que compõem o condomínio edilício, o novo Código Civil fala em "*propriedade*". É obrigatório, então, diferenciar

“

Diferente da lei 4.591/64,
que se deteve no uso das partes
que compõem o condomínio
edilício, o novo Código Civil
fala em '*propriedade*'.
É obrigatório, então,
diferenciar '*propriedade*
comum' de '*uso comum*'.
O uso, segundo o próprio
Código Civil, é uma das
faculdades da propriedade.

”

“propriedade comum” de “uso comum”. O uso, segundo o próprio Código Civil, é uma das faculdades da propriedade.

“Art. 1.228. O proprietário tem a *faculdade de usar*, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” (DOU, de 12 de janeiro de 2002).

Portanto, em face da leitura desses dispositivos, chega-se à conclusão de que, como qualquer condomínio edilício, no condomínio de casas, o objeto da propriedade exclusiva é a parte privativa construída ou edificada. Do mesmo modo, a copropriedade é exercida sobre aquelas partes – terreno e construções para uso em comum – cuja destinação é para todos condôminos, na proporção de sua fração ideal. Além dessas características típicas do condomínio edilício, surge, para o condomínio de casas, a possibilidade de atribuir uso exclusivo em partes de propriedade em comum. Isso promovido por acordo, em convenção condominial, mediante a qual uma parte desiste do uso em favor de outra.

Essa característica, embora se aproxime de um parcelamento de solo ou loteamento, em nada pode ser com eles confundida. No caso do loteamento ou parcelamento, o objeto de propriedade é o lote especificado. No caso de condomínio, a propriedade exclusiva é exercida sobre a edificação, unidade autônoma, a qual se faz acompanhar de outra parte em copropriedade, definida pela fração ideal no terreno e nas coisas de uso comum.

Do mesmo modo, não se pode confundir fração ideal de terreno com área de terreno de uso exclusivo. A fração ideal é parte inseparável da unidade autônoma, calculada na forma da lei. A condição de “ideal”, segundo Afonso Celso Furtado Rezende, é dada pelo entendimento de que:

“Idéia é uma concepção, espécie de fantasia forjada pela mente, tendo em vista alguma coisa material ou mesmo abstrata. Partiu-se desse princípio para a devida dimensão quanto à existência na intelectualidade de uma pessoa de algo impossível a manipulações ou toques diretos, assinalando-se assim a subjetividade como ponto básico. Pois bem. Em se tratando de Imóvel, ‘parte ideal’ caracteriza-se como sendo uma determinada quantidade em metros dessa propriedade, que está no ‘juízo’, na mente, de cada compossessor, enquanto não separada do todo. Pelo pensamento, poderá estar aqui ou acolá, mais acima ou mais abaixo, fazendo parte de uma universalidade que vem ser o próprio imóvel” (p.297).

Se a fração ideal não pode ser especificada e confrontada, não se pode falar em área de terreno de uso exclusi-

vo com o mesmo significado. Portanto, objetos de direitos diversos, fração ideal de terreno e área de terreno de uso exclusivo não se confundem. A fração ideal representa a parcela de co-propriedade no terreno e nas coisas comuns, enquanto a área de terreno de uso exclusivo é produto de atribuição, portanto, discriminada, independentemente da proporção que cabe a cada unidade autônoma. Essa distinção só foi possível a partir da incisiva redação do novo Código Civil, que com clareza estabeleceu no condomínio a possibilidade de existência da propriedade exclusiva e propriedade comum. Ao passo que, como foi visto, na lei 4.591/64 o foco estava sobre o uso.

Com essa visão dada pelo novo Código Civil, estabelece-se uma nova conceituação para o condomínio de casas térreas ou assobradadas que, em definitivo, o diferencia do loteamento ou parcelamento de solo. É por isso, então, que nos parece o novo Código Civil haver contribuído e muito para a definição desse tipo de condomínio, embora não se encontre referência direta ao tema.

* Paulo Andres Costa é engenheiro civil e consultor de empresas.

Bibliografia

ANGELICO, Américo Isidoro. *Condomínio no novo Código Civil*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

BRASIL. Lei 4.591, de 16/12/1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*, 21 dez. 1964; Brasília, DF.

BRASIL. Lei 10.406, de 10/1/2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, 12 jan. 2002; Brasília, DF.

FIUZA, Ricardo et al. *Novo Código Civil comentado*. São Paulo: Saraiva, 2002.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. Versão 1.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

REZENDE, Afonso Celso Furtado. *Dicionário: Direito imobiliário e afins*. Campinas: Copola Livros, 1997.

SILVA FILHO, Elvino. *Questões de condomínio no registro de imóveis*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA PEREIRA, Caio Mário da. *Propriedade Horizontal*. Rio de Janeiro: Forense, 1961.

Imóvel no Brasil – contrato celebrado no exterior

Marcelo Terra *

Em tempos de globalização e de circulação internacional de capitais, cada vez mais os registradores brasileiros se defrontarão com títulos celebrados no exterior e que objetivam imóveis no Brasil.

Trago, assim, algumas singelas considerações a respeito desse tema.

Primeiramente, há de ser examinado o artigo nono da Lei de Introdução ao Código Civil que determina:

“Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem.

Parágrafo 1º. Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato.

Parágrafo 2º. A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente.”

Clóvis Bevilacqua, ao comentar o Código Civil Brasileiro,¹ salienta, a respeito do artigo nono da LICC, a necessidade de se distinguirem dois momentos: o da criação do vínculo obrigacional e o da transferência do direito real, com normas jurídicas diversas em cada um dos momentos. Confira-se.

“A obrigação resulta de um contrato ou de uma declara-

ção unilateral da vontade, e obedece a um certo número de normas particulares, que formam uma das grandes divisões do direito civil, o direito das obrigações. O ato constitutivo ou translativo do direito real, a transcrição no registro de imóveis, obedece a outras regras, que são as do direito das coisas.”

A partir dessa observação, esse mesmo autor conclui que “em direito internacional privado, a obrigação de alienar entra na regra *locus regit actum*. A tradição e a transcrição, porém, necessárias à transferência do direito real, operam-se no lugar da situação do bem, e segundo a lei que aí domina – *locus rei sitae*”.²

Seguindo o mesmo raciocínio, Afrânio de Carvalho ensina que, “embora o lugar para onde se encaminham os direitos registráveis seja o da situação do imóvel (art.169 da Lei de Registros Públicos), o contrato sobre o qual versam pode ser celebrado em outro diverso, do país ou do estrangeiro. A diversidade entre o lugar de contrato e o da inscrição do imóvel importa em diferenças (...)”.³

Para ele, “a regra *locus regit actum* prevalece (...). Como se sabe, a transmissão de imóveis acima de certo valor impõe entre nós a escritura pública, mas não se pode dizer que no estrangeiro o mesmo ocorra em todos os países”.

Explica, ainda, que se a obrigação for efetuada no estrangeiro para concretizar-se no Brasil, existem duas modalidades, a saber:

- a) a escritura pública lavrada no consulado brasileiro, onde houver; e
- b) o instrumento corrente no país onde for passado para obter a finalidade visada na nossa escritura pública.

Nesta última hipótese, que é a do caso em análise,⁴ a “passagem de escrito autêntico será evidentemente dificultada pela necessidade de serem esses requisitos previamente obtidos e transladados pelo comprador ou vendedor para o fim de sua explicitação no documento a ser redigido e testemunhado por alienígena”.

“

Clóvis Bevilacqua, ao comentar o Código Civil Brasileiro, salienta, a respeito do artigo nono da LICC, a necessidade de se distinguirem dois momentos: o da criação do vínculo obrigacional e o da transferência do direito real, com normas jurídicas diversas...

”

Assim, a transferência do direito real, mencionada por Clóvis Bevilacqua, opera-se no local da situação do imóvel, mas nada impede que o sítio da constituição da obrigação seja outro.

Irineu Strenger ressalva a interpretação do artigo nono da LICC feita por Vicente Rao, que alega que ao impor a observância da lei brasileira, quando por ela se exige para validade da obrigação forma essencial, "não se atentou, entretanto, a que tal seja o sistema legal estrangeiro, certa e determinada forma não se possa praticar; nem se prescreveu, como melhor conviria, a necessidade de se exigir o respeito aos requisitos substanciais do contrato, segundo a lei brasileira".⁵

A obrigação de venda e compra do imóvel situado no Brasil pode ser contraída no exterior, não havendo qualquer objeção a tal fato.

Todavia, a transmissão da propriedade deve obedecer ao direito das coisas, e, assim, ao direito da situação do imóvel, que é, no caso, o brasileiro.

Em síntese: ao se permitir o nascimento da obrigação no estrangeiro, deve ser aceita sua forma de acordo com a lei alienígena, seguindo-se os ditames da lei brasileira no que se refere à transmissão da propriedade, ou seja, a obrigatoriedade do registro no ofício imobiliário do contrato no local onde se encontra o bem. Vale dizer, há de ser registrado na serventia predial brasileira o contrato, ainda que por instrumento particular, de transmissão dominial de imóvel, situado no Brasil, se esta forma particular for acolhida no local em que manifestada e formatada a vontade das partes.

São Paulo, 26 de janeiro de 2004.

* *Marcelo Terra* é advogado em São Paulo.

Notas

¹ BEVILACQUA, Clóvis. *Código Civil*. 10.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1953, v.I, p.111.

² Idem, *ibidem*, p.111.

³ CARVALHO, Afrânio. *Registro de Imóveis*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p.112.

⁴ Idem, *ibidem*, p.113.

⁵ *Autonomia da Vontade em Direito Internacional Privado*, p.205.

Condomínio – registro de locação de unidade autônoma em construção

*Marcelo Terra e Everaldo Augusto Cambler **

A atualidade do mundo dos negócios é extremamente criativa na busca de soluções de estruturação financeira dos empreendimentos.

Em imóveis industriais e comerciais, tem sido freqüente a antecipada contratação de locação das futuras unidades e a securitização dos recebíveis da futura locação e o produto de tal cessão destinado à construção do prédio locado, completando um círculo virtuoso.

Nessa situação, o inquilino tem justo interesse em levar ao registro imobiliário seu contrato de locação, assegurando-lhe o exercício do direito de preferência e o direito de continuidade da locação na hipótese de alienação do bem locado.

Quando se trata de unidade ainda em construção cuja locação tem seu termo inicial com o término da obra, surge a questão da registrabilidade do contrato de locação de unidade autônoma futura.

Esses atos registrários poderão ser concretizados independentemente da conclusão da construção da unidade autônoma locada, levando-se em conta que o contrato de locação não necessita, para seu aperfeiçoamento, da tradição da coisa no momento da celebração, bastando o encontro de vontade das partes.

"É consensual porque independe da entrega da coisa para que se tenha por perfeito. Como é mero direito obrigacional, não transfere a propriedade. O locador obriga-se a ceder a coisa, mas a tradição não é essencial ao negócio."¹

Portanto, o fato de o locador estar promovendo a incorporação e a construção da edificação correspondente à unidade condominial locada não constitui óbice ao registro e à averbação pretendidas, bastando o consentimento para considerar-se o contrato perfeito e acabado, conforme assinala a posição majoritária da doutrina. Orlando Gomes le-

ciona que o contrato de locação se considera "(...) perfeito e acabado quando as partes consentem, formando-se, pois, *solo consensu*. Posto seja sua causa o uso e o gozo da coisa alheia, a tradição não é necessária à sua perfeição. O locador obriga-se a entregar a coisa. Não se trata, pois, de contrato real".²

Também comunga de tal entendimento Rubens Limongi França,³ ao lembrar que "(...) desde o Direito Romano, onde um texto de Paulo faz referência, a respeito deste particular, ao próprio direito das gentes: *locatio et conductio, cum naturalis sit, et omnium gentium, non verbis sed consensu contrahitur* (D. 19, II, 1, *Locati et conducti*). Não depende, portanto, da tradição da coisa".

Vale ressaltar que a existência, no contrato de locação, de cláusulas suspensivas de seus efeitos, em nada altera sua natureza ou impede seu registro e averbação ao pé da matrícula. Isso porque, muito embora a suspensão alcance algumas das conseqüências do ato, o negócio mostra-se pronto, perfeito e acabado, estando com sua vigência plenamente reconhecida pelo sistema jurídico. De fato, quando a disposição complementar é fruto⁴ "(...) da exclusiva vontade das partes e depende de um acontecimento futuro e incerto, exsurge uma condição. De conformidade com a maneira como atua, no conter efeitos, pode ser suspensiva ou resolutiva. Uma deixa em suspensão as conseqüências do ato, que desimpedidamente assoma pronto, perfeito e acabado".

Tendo por objeto imóvel de existência física futura, o registro e a averbação do contrato de locação somente feriria o princípio da continuidade dos registros públicos caso não houvesse anterior registro da incorporação do condomínio, o que deve ser providenciado pelo incorporador e locador, conforme referido acima. Nesse sentido, selecionamos a seguinte decisão⁵ do Tribunal de Justiça de São Paulo, exarada antes da entrada em vigor da lei 6.015/73, que conclui pela inviabilidade dos atos registrários sem a observância daquele requisito:

"Não se nega validade do contrato de locação, que tenha por objeto imóvel de existência futura, mas não é essa a questão relevante aqui. O que importa é que a agravante pretende inscrever contrato de locação de imóvel em condomínio, sem anterior averbação da incorporação do prédio, o que é inviável. Como precisamente salientou a sentença recorrida, se realizada a inscrição (do contrato) haveria ferimento ao princípio da continuidade dos registros públicos, com notícia de um ônus sobre prédio desconhecido nas anotações imobiliárias."

Entretanto, conforme salienta um dos co-autores do presente estudo,⁶ a especialização das unidades autônomas, ainda em construção, possibilita identificar o imóvel no sentido jurídico-registral, representando, a futura unidade autônoma, um corpo jurídico diferente do terreno, em face da mutação objetiva decorrente do prévio registro da incorporação imobiliária, modalidade de instituição condominial.

Dessa mutação e do atendimento ao princípio da especialidade, resulta que nenhum óbice se opõe ao registro e à averbação do contrato de locação de unidade autônoma em construção, desde que registrado o memorial de incorporação, em face do regime jurídico especial previsto na lei 4.591/64, recepcionado pelo sistema da lei 6.015/73.

Com o exposto, aqui reunimos alguns argumentos a demonstrar o amparo legal do registro e da averbação do contrato de locação, de maneira a ficarem preservados os direitos subjetivos de vigência e preferência dos futuros locatários – ou dos locatários presentes de imóvel futuro – em face da alienação do imóvel.

São Paulo, 26 de janeiro de 2004.

* **Marcelo Terra e Everaldo Augusto Cambler** são advogados em São Paulo.

Notas

¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil – contratos em espécie e responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2001, n.6.1, p.123.

² GOMES, Orlando. *Contratos*. 18.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, n.210, p.275.

³ FRANÇA, Rubens Limongi, *Instituições de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1996. p.772.

⁴ PINTO, José Guy de Carvalho. *Locações e ações locativas*. São Paulo: Saraiva, 1997, n.20, p.47.

⁵ RT 443/201.

⁶ TERRA, Marcelo. A matrícula na incorporação imobiliária. In: *Temas jurídicos nos negócios imobiliários*. São Paulo: IOB, 1991, p. 71 seg., e, também, LIMA, Frederico Henrique Viegas de. A juridicidade de abertura de matrículas de unidades autônomas após o registro do memorial de incorporação. In: *Temas registrários*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, p.19 seg.)

A aquisição de bens pelo mandatário

Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza *

Às vésperas de completar um ano de vigência, o novo Código Civil vê muitas de suas inovações alvo de debates e críticas, longe de chegar a um entendimento harmônico. Outras têm passado despercebidas entre os operadores do Direito.

Em vários serviços extrajudiciais de notas e registros, uma alteração bastante relevante não tem sido observada, conclusão a que chegamos em razão de nossa atuação profissional.

O Código Civil de 1916, no inciso II do artigo 1.133, vedava a compra de bens pelos mandatários, de cuja alienação estivessem encarregados. Não poderia o procurador, portanto, adquirir bens utilizando o mandato que lhe outorgava poderes para alienar a coisa.

O dispositivo em foco criava alguns empecilhos nas transações imobiliárias.

Por vezes, não estavam as partes contratantes em condições de celebrar de imediato o contrato de compra e venda, por lhes faltar algum documento, mas, decidindo por concluir o negócio, optavam pela nomeação de um mandatário pelo vendedor para que, coligida toda a documentação, fosse lavrada a escritura de compra e venda. Não podendo o mandatário comprar o bem, em razão da proibição do inciso II do artigo 1.133 do CC de 1916, era comum a outorga de poderes a um terceiro, para que se efetivasse a compra e venda. A outorga de mandato a um terceiro envolvia na transação mais uma pessoa, o que se tornava um elemento complicador e que seria desnecessário não houves-

se a proibição legal, pois, em se tratando de contrato, querendo o outorgante permitir a transferência do bem ao mandatário bastaria pactuar em tal sentido ao fixar a extensão dos poderes concedidos.

Ao mandatário que decidisse pela compra do bem de cuja alienação estava incumbido, mas que no momento da celebração do contrato de mandato não lhe interessava, outra opção não restava senão contratar diretamente com o mandante, em face da proibição legal. Contudo, muitas vezes a nomeação de um procurador se fundava em necessidade do outorgante de se ausentar do município, do estado ou mesmo do país.

Editado o Código Civil, lei 10.406/02, encontramos como dispositivo correspondente ao artigo 1.133 do CC de 1916

o artigo 497, que trata de restrições à compra e venda. E não há, nos incisos do artigo 497 do novo diploma, dispositivo correspondente ao inciso II do artigo 1.133 do CC de 1916. Portanto, não acolheu a legislação em vigor a proibição de compra pelo mandatário do bem de cuja alienação esteja encarregado.

Nesse ponto andou bem o legislador, cabendo aos contratantes estabelecer os limites do mandato. Dentro da liberdade de contratar, devem as partes decidir quando contratar, com quem contratar e em que termos. Aquele que quiser outorgar poderes para que o mandatário adquira o bem não está proibido.

Decidindo o representado permitir que o representante adquira o bem de cuja alienação estiver encarregado e não mais existindo a vedação legal, basta que inclua

a autorização entre os poderes outorgados. Estará o mandatário, portanto, autorizado a celebrar o autocontrato ou o contrato consigo mesmo, nos termos do artigo 117 do Código Civil em vigor.

A alteração foi consignada por diversos autores, dentre eles Maria Helena Diniz, Roberto Senise Lisboa e pelos atualizadores da obra de Washington de Barros Monteiro.

“

Dentro da liberdade de contratar, devem as partes decidir quando contratar, com quem contratar e em que termos. Aquele que quiser outorgar poderes para que o mandatário adquira o bem não está proibido.

”

Contudo, a não-consagração do inciso II do artigo 1.133 do CC de 1916 pelo novo Código não foi mencionada pelo atualizador do volume III, Contratos, das Instituições de Direito Civil, do professor Caio Mario da Silva Pereira, confirmando o que foi assinalado inicialmente, de que a mudança passou despercebida a muitos.

A outorga de mandato concedendo poderes para que o representante aliene bens – especificados ou não –, ao próprio ou a terceiros, com obrigação de prestar contas, mantendo a característica da revogabilidade e sujeito às demais causas de extinção não se confunde com a procuração em causa própria.

Mesmo na vigência do CC de 1916, no qual havia a proibição do inciso II do artigo 1.133, admitia-se o mandato em causa própria, com características diferentes do mandato para alienação de bens. O artigo 1.317, I, do código revogado, estabelecia a irrevogabilidade da procuração em causa própria, correspondendo ao referido dispositivo o artigo 685 do código vigente.

O mandato em causa própria é verdadeiro contrato pelo qual o mandatário recebe poderes exclusivamente para adquirir certo e determinado bem de propriedade do mandante, sem obrigação de prestar contas, irrevogável e não-sujeito às causas de extinção do mandato, nem mesmo a morte de qualquer das partes (art. 685). A *procuratio in rem suam* se equipara e vale pelo próprio contrato, desde que observadas as formalidades exigidas para o contrato a que se destina, “podendo ser levada a registro como se fosse o ato definitivo”, segundo ensinamento de Caio Mario da Silva Pereira.

A Consolidação Normativa da Corregedoria-geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro reconhece com clareza a distinção ao determinar a distribuição da procuração em causa própria (art. 417 e 496).

Portanto, conclui-se que na legislação vigente o contrato de mandato pode permitir a aquisição de bens pelo outorgado quando expressamente admitido pelo mandante – mantendo o mandato seus caracteres jurídicos –, ou quando a procuração é outorgada em causa própria com características diversas.

Quanto à forma do mandato, o Código Civil de 2002 definiu no artigo 657 que “a outorga do mandato está sujeita à forma exigida por lei para o ato a ser praticado” (atração de forma), pondo fim às discussões existentes na vigência do CC de 1916.

Assim, em se tratando de mandato para alienação ou aquisição de bens imóveis, a forma deve ser a pública, por força do artigo 108 do CC de 2002, admitindo-se o instrumento particular apenas quando incidir uma das exceções legais – por exemplo: imóvel de valor igual ou inferior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país; imóvel adquirido pelo SFH, lei 4.380/64.

Nada impede, no entanto, que aquele que represente outrem por intermédio de outorga por instrumento particular – em face da ocorrência de uma das exceções legais – opte pelo instrumento público no momento da lavratura da escritura de alienação, pois é forma mais solene.

Por fim, registre-se que aos mandatos outorgados na vigência do CC de 1916 aplicam-se as normas do diploma revogado, prevalecendo a proibição do inciso II do artigo 1.133, em respeito ao ato jurídico perfeito.

* *Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza* é titular do Segundo Ofício de Teresópolis, RJ, e ex-magistrado no estado do Rio de Janeiro.

“

Assim, em se tratando de mandato para alienação ou aquisição de bens imóveis, a forma deve ser a pública, por força do artigo 108 do CC de 2002, admitindo-se o instrumento particular apenas quando incidir uma das exceções legais.

”

Cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR: repercussão nas atividades notariais e registrais

Julio Cesar Weschenfelder*

1. Lei 10.267/2001 – mudança de paradigmas

Com a vigência da lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, que instituiu o cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, houve o reconhecimento da necessidade de que esse cadastro seja realizado com base em medições georreferenciadas, dando base geodésica às informações e criando uma mudança de paradigma no que diz respeito à descrição dos imóveis rurais até então existente.

Por meio da medição georreferenciada dos imóveis rurais, teremos a possibilidade de uma correlação entre os dados cadastrais – físicos e registrais – jurídicos, aumentando a segurança jurídica pela coincidência das informações.

Para implementação do cadastro em referência, a lei estabeleceu mecanismos que possibilitarão a apregoada integração entre o cadastro e o registro de imóveis.

Ele determina que, para a prática dos atos que menciona, o instrumento deve amoldar-se à nova sistemática de descrição georreferenciada, cujo procedimento deverá ser certificado pelo Incra, inclusive quanto à inexistência de sobreposição da poligonal, elementos que repercutirão diretamente no registro, gerando significativa mutação descritiva.

Mais: atribui ao registro de imóveis a obrigação de informar ao Incra, mensalmente, modificações ocorridas nas matrículas decorrentes de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e restrições de caráter ambiental.

Também determina ao Incra que proceda ao encaminhamento mensal de novos códigos (CNIR) que venham a ser atribuídos aos imóveis, para que sejam averbados de ofício.

Saliente-se que a falta de coincidência das informações cadastrais e registrais implica a ocorrência de superposição de áreas – a chamada “síndrome do beliche dominial” a

que se refere Jacomino, citado por Andréa Flávia Tenório Carneiro (in *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p.162), na incerteza dos limites e da área efetiva da propriedade.

2. CNIR – razões que fundamentam a coordenação entre cadastro e registro

Em que pese a possibilidade de discussão judicial que verse sobre a área e limites do imóvel georreferenciado, cujo ônus da prova incumbe ao prejudicado, ainda assim a margem reduz-se significativamente, dado o assentimento prévio dos confrontantes do imóvel.

Frise-se, por oportuno, que as lides envolvendo o direito de propriedade são quase inexistentes, demonstrando que, não obstante a singeleza da descrição existente na maioria dos registros envolvendo imóveis rurais, elas têm sido seguras ao longo dos anos, o que não significa negar que os modernos sistemas de georreferenciamento serão úteis ao aperfeiçoamento da questão fundiária no país.

Fator de extrema importância é a certificação da inexistência de sobreposição da poligonal, elemento técnico que, somado à responsabilidade técnica do engenheiro subscritor da planta e dos memoriais, assegurará uma precisão quase cirúrgica ao procedimento.

Daí decorre que com o sistema interconectado, aumentar-se-á a garantia das transações imobiliárias, evitando-se a ampliação ou redução “de fato” do imóvel, identificando-se erros e limites, resolvendo-se litígios, atualizando-se as informações cadastrais, inviabilizando a grilagem de terras.

3. Campo de atuação de cada sistema

O sistema cadastral cuida da realidade física do imóvel, proporcionada pela atividade técnica desempenhada, tendo relação direta com a medição de parcelas e finalidade precípua fiscal. Mas não é só, serve também de mecanismo estatístico, destinado, entre outras finalidades, à implementação da reforma agrária no país.

Com a definição clara dos imóveis, proprietários e do aproveitamento dado à terra, tem-se os elementos necessários para a definição das glebas passíveis de inclusão na reforma.

A medição e o georreferenciamento repercutem diretamente na situação física do imóvel, auxiliando na determinação clara dos limites, evitando a superposição de áreas, contribuindo como facilitador dos atos jurídicos.

Já o sistema registral trata de direitos e do regime da titulação, como decorrência da atividade jurídica desempe-

nhada, uma vez que da publicidade gerada decorre a segurança jurídica ao mercado imobiliário.

O registro de direitos, com efeitos, ora constitutivos, ora declaratórios, ora provendo disponibilidade, a publicidade das situações jurídicas, assentadas com eficácia real, a salvaguarda e conservação de documentos e, fundamentalmente, a consagração da fé pública que decorre da atividade registral, tudo isso faz dos atos que são submetidos ao sistema registral portadores de segurança jurídica.

A preocupação que assombra boa parte dos registradores prediais de que poderia haver na integração a unificação dos sistemas parece-me não subsistir, pois estaríamos na contramão da história, não obstante os projetos de lei sensacionalistas que sabemos tramitar no Congresso nacional.

A afirmação decorre do exemplo clássico, por todos nós conhecido, o chamado sistema Torrens, mediante o qual há unificação cadastral e registral, cujas informações integram uma única base de informações. Todavia, também o sabemos que tal sistema não foi assimilado no Brasil.

Segundo Walter Ceneviva (in *Lei dos Registros Públicos Comentada*, 15.ed., São Paulo: Saraiva, 2003, p.533), “dados o elevado custo e a sistemática difícil que adota, ficou alheio ao conhecimento e à utilização pelos titulares da propriedade imobiliária, neste país. As disposições existentes em lei, quanto ao seu regime, pela raridade de sua aplicação, está entre as que caíram em desuso”.

A propósito do desuso do sistema Torrens em nosso meio, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul disciplinou no provimento 01/98-CGJ, em seu artigo 519, a renúncia à situação jurídica e direitos decorrentes do sistema em tela, permitindo o retorno ao sistema tabular.

rio e Registro de Imóveis, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p.149), “não há dúvida de que o resultado dessa conjugação de interesses seja o mais conveniente, uma vez que na descrição do imóvel dirigida à sua plena identificação na realidade física, coincidem a vontade do proprietário e a atividade do Estado, mediante a formação da carta cadastral, que serve de base para a matrícula registral. No entanto, mesmo que ambas as instituições coordenem seus dados de forma que se obtenha uma descrição mais precisa dos imóveis, permanecem instituições distintas”.

Assim, as atribuições claras e distintas de cada sistema nos permitem concluir que não há que se cogitar da unificação deles, mas de sua complementaridade.

4. Reflexos da coordenação entre o cadastro e o registro

A coordenação cadastro/registo demandará a redefinição de métodos e ferramentas, uma verdadeira mudança de paradigmas, na medida em que, com a incorporação da base cartográfica, passaremos a ter uma descrição técnica e qualificada do imóvel, amparada em georreferenciamento.

A certificação da observação das normas técnicas e da inexistência de sobreposição da poligonal pelo Incra nos permitirá, com a anuência dos confinantes, proceder à alteração necessária na matrícula do imóvel, descrevendo-o com a precisão posicional de 0,50cm, ou melhor.

Os crivos técnicos procedidos pelo profissional cadastrado para os serviços e pelo Incra, acrescidos do assentimento dos confrontantes, permitirão a especialização adequada dos imóveis.



tro, a seu turno, possibilitará a troca das necessárias informações entre as instituições. O registro que informa as mutações havidas, sejam as decorrentes da mudança de titularidade, sejam aquelas relativas a parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e restrições de caráter ambiental; bem como o Incra que alcança os novos códigos para averbação *ex officio* nas respectivas matrículas.

Além disso, o desenvolvimento de uma base conjunta proporcionará, em última instância, a almejada segurança jurídica com a atualização permanente da informação cadastral-registral e a prestação qualificada dos serviços.

5. Sistemas coordenados em outros países

Apenas para se ter em mente o funcionamento dos sistemas em outros países, segundo Ortiz, citado por Andréa Flávia Tenório Carneiro (in *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p.150) pode-se destacar três formas de coordenação entre os sistemas cadastral e registral.

Na Alemanha e na Suíça vigora o sistema de coordenação perfeita, cuja matrícula do imóvel é feita com base na informação cadastral, gerando a presunção *juris et de jure* de veracidade.

Na França, Portugal, Itália, Espanha, Argentina, Costa Rica, Porto Rico, El Salvador, Panamá, o sistema está em vias de coordenação, à semelhança do que ocorre presentemente no Brasil.

O sistema de fusão das duas instituições está presente no Canadá, com o registro Torrens, que no Brasil, como já mencionado, não teve a aceitação esperada, razão por que

6. Imóvel rural, o que é?

O Estatuto da Terra (lei 4.504/64) informa ser “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial (...)”.

A legislação tributária, a seu turno, refere que o imóvel é considerado rural de acordo com sua localização, devendo estar fora do perímetro urbano do município (lei 9.393/96).

Para efeitos cadastrais, aquela definição engloba esta, na medida em que o critério da utilização é mais amplo que o da localização, podendo haver imóveis rurais para fins cadastrais em zona urbana ou rural e, para fins tributários, apenas em zona rural.

Note-se a contradição que existe na legislação. A lei 9.393/96, que trata do imposto territorial rural, seguindo esteira da normatização contida no artigo 29 do CTN, norma com *status* de lei complementar, previu a necessidade de o imóvel estar situado fora da zona urbana.

Se o imóvel, mesmo localizado em zona urbana, é destinado a um dos fins previstos no Estatuto da Terra, porque não tratá-lo como rural também para fins fiscais? Todavia, esse entendimento demandará futura alteração legislativa para resolver a contradição existente.

De qualquer sorte, para os efeitos da lei 10.267/2001, é rural o imóvel que se enquadre no conceito previsto no Estatuto da Terra.

7. A especialização dos imóveis

A lei 6.015/73, em seu artigo 176, parágrafo primeiro, inciso II, 3, dá substrato ao princípio da especialidade, cujo conteúdo reclama que toda inscrição deve recair sobre um



Assim, para aportar no fôlio real em relação ao imóvel, o título deveria informar suas características, confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, bem como sua designação cadastral, se houver.

Importante lembrar que, desde o nascedouro do registro imobiliário, sua função sempre foi mais jurídica do que cadastral. Apesar de revelar uma correlação obrigatória entre o imóvel e os sujeitos de direito, bem como o regime de sua vinculação com ele, não havia no sistema legislativo vigente correlação direta entre cadastro e registro, o que demandava diferenças significativas entre o regime cadastral e o registral, ora com mais área cadastrada e menos registrada, ora com mais área registrada e menos cadastrada.

Ocorre que antes da lei 10.267/2001, como se observa da dicção do artigo 176 citado, a identificação dos imóveis, para fins de registro, era realizada por meio de uma descrição literal, o que acarretava identificações imprecisas, com indefinições de limites, além de superposições de áreas.

Segundo Jacomino, citado por Andréa Flávia Tenório Carneiro (in: *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p.142), o registro cumpre seu papel e, em que pese a imperfeição das descrições, é sabido que historicamente os limites naturais dos imóveis têm sido observados, o que justifica a baixa taxa de litígios envolvendo conflitos de domínio.

Com a vigência da lei 10.267/2001, todavia, uma nova sistemática foi estabelecida, cuja base cartográfica é o suporte georreferenciado.

Daqui por diante, a localização, os limites e confrontações dos imóveis serão obtidos por meio de memorial descritivo, que deve conter as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis georreferenciadas ao sistema geodésico brasileiro, com precisão posicional de 0,50cm (ou melhor), qualificando o direito de propriedade pela coincidência das informações cadastrais e registrais, assegurada a isenção de custos financeiros, se a área não exceder a quatro módulos fiscais.

Importante frisar que o decreto 4.449/2002 restringiu a isenção do custos aos casos de transmissão apenas. A lei 10.267/2001 não faz essa distinção, concedendo isenção àqueles proprietários de imóveis rurais cujo somatório da área não exceda a quatro módulos fiscais. Não se sabe se houve imperfeição técnica ou restrição deliberada; o certo é que, se algum proprietário sentir-se prejudicado, poderá, pela via mandamental, buscar a plena aplicação da lei em referência, sem a restrição imposta pelo decreto regulamentar.

8. Retificação de registro

– uma proposta de conciliação

Aqui está o calcanhar-de-aquiles de toda implementação do CNIR.

A provável exigência de retificação judicial quando da apresentação dos memoriais descritivos contendo dados precisos de localização, em termos de coordenadas geodésicas, poderá inviabilizar a aplicação da lei e marginalizar o trato dos negócios envolvendo a propriedade rural.

Admitir-se a necessidade de tal retificação em sede jurisdicional pode levar o país a uma completa situação de ilegalidade no campo imobiliário rural, pois o proprietário preferirá não registrar o seu imóvel a enfrentar o processo, criando o mercado paralelo que já conhecemos no âmbito do SFH e do parcelamento do solo.

Importante salientar que estamos acostumados a pensar na retificação tal como prevista nos artigos 212, 213 e 216 da lei 6.015/73, da qual se extraem as formas conhecidas até então: a retificação extrajudicial, ou *ex officio*, a retificação administrativa-judicial, que poderá assumir feição unilateral ou bilateral, a retificação contenciosa e a retificação que poderíamos denominar de incidental ou indireta.

Extrajudicial é aquela levada a efeito pelo próprio oficial do registro, por iniciativa própria, de ofício, ou a requerimento do interessado.

A administrativa-judicial, por sua vez, é procedimento administrativo cuja finalidade tutelar são os interesses – não em conflito – daqueles em cujo nome estão inscritos os registros imobiliários e todos os direitos subjetivos que deles se originam, por intermédio dos órgãos jurisdicionais competentes.

Assume feição unilateral, se o motivo da retificação se limita exclusivamente ao interesse do requerente da medida, sem envolver terceiros interessados. Bilateral, por sua vez, se depende do assentimento de terceiros para a eficácia do pleito, em face da potencialidade lesiva.

Contenciosa é aquela promovida em ação própria, com utilização de um processo adequado, na qual sempre estarão presentes os interesses daquele que pretende a retificação e daquele contra quem a retificação irá produzir efeitos.

Incidental ou indireta, é aquela que possibilita a retificação ou anulação do registro indiretamente, por sentença, em processo contencioso, ou por efeito do julgado, em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução, conforme preceitua o artigo 216 da Lei de Registros Públicos.

Todavia, a lei 10.267/2001, regulamentada pelo decreto 4.449/2002, prevendo o colapso do processo de coordenação cadastral e registral, criou um *tertium genus*, uma nova modalidade de retificação, dependente apenas da anuência dos confrontantes e da certificação da inexistência de sobreposição da poligonal pelo Incra.

Não se olvide que tal modalidade reclama uma releitura dos modelos antes relacionados, uma necessária mudança de paradigmas em face à nova forma de retificação, menos burocrática.

Ela funda-se, parece-me, na premissa de que o erro está no enunciado numérico ou na inexistência dele e que o imóvel, com suas divisas, é o mesmo, razão pela qual corrente jurisprudencial dominante admite o aumento de área na retificação *intra muros*, e não a usucapião como solução, pois o imóvel é e sempre foi aquele, apenas a expressão numérica não estava correta ou não existia.

Tal modalidade tem seu regulamento no artigo no do decreto 4.449/2002, *verbis*:

“Art. 9º. A identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional a ser estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico, expedido pelo Incra.

§ 1º. Caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.

(...)

§ 3º. Para os fins e efeitos do § 2º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, a primeira apresentação do memorial descritivo segundo os ditames do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da mesma Lei, e nos termos deste Decreto, respeitadas as divisas do imóvel e os direitos de terceiros confrontantes, não caracterizará irregularidade impeditiva de novo registro, devendo, no entanto, os subseqüentes estar rigorosamente de acordo com o referido § 2º, sob pena de incorrer em irregularidade sempre que a caracterização do imóvel não for coincidente com a constante do

primeiro registro de memorial georreferenciado, exce- tuadas as hipóteses de alte- rações expressamente pre- vistas em lei.

(...)

§ 5º. O memorial descri- tivo, que de qualquer modo possa alterar o registro, será averbado no serviço de regis- tro de imóveis competente mediante requerimento do interessado, contendo decla- ração firmada sob pena de responsabilidade civil e cri- minal, com firma reconheci- da, de que não houve alte- ração das divisas do imóvel registrado e de que foram respeitados os direitos dos confrontantes, acompaña- do da certificação prevista no § 1º deste artigo, do CCI

e da prova de quitação do ITR dos últimos cinco exercícios, quando for o caso.

§ 6º. A documentação prevista no § 5º deverá ser acompa- nhada de declaração expressa dos confinantes de que os limites divisórios foram respeitados, com suas respectivas firmas reconhecidas.” (grifei)

Observa-se aqui o prestígio a autonomia da vontade, ausente conflito. Aqueles que seriam os potenciais prejudicados com a nova descrição do imóvel – os confrontantes – desde logo manifestam sua concordância com o pleito, não havendo razão para sua citação.

Relevante o fato da presença técnica, por intermédio do



Relevante o fato da presença técnica,
por intermédio do profissional
cadastrado para os serviços,
que responderá civil e penalmente
pela exatidão das informações, e,
do Incra, certificando que a poligonal
não se sobrepõe a nenhuma outra.



profissional cadastrado para os serviços, que responderá civil e penalmente pela exatidão das informações, e, do Incra, certificando que a poligonal não se sobrepõe a nenhuma outra.

Ocorre que em alguns casos a lei prevê a possibilidade de prejuízo a terceiro, estabelecendo uma espécie de presunção de risco se, por exemplo, da retificação resultar alteração da descrição das divisas ou da área do imóvel (art. 213, LRP).

Na retificação proposta pelo decreto 4.449/2002, não há o conflito de interesses a demandar a retificação do artigo 213, da LRP, na medida em que, presente a vênua dos diretamente interessados e a certificação da poligonal pelo Incra, não há que se falar em conflito.

Havendo a falta de anuência de quaisquer confrontantes ou a falta de certificação pelo Incra, aí sim, o rito a ser seguido é o do artigo 213, da LRP, senão vejamos.

"Art. 9º.

(...)

§ 8º. Não sendo apresentadas as declarações constantes no § 6º e a certidão prevista no § 1º, o oficial encaminhará a documentação ao juiz de direito competente, para que a retificação seja processada nos termos do art. 213 da Lei nº 6.015, de 1973."

Assim, quem pode o mais, que é alienar parcela de seu patrimônio sem qualquer anuência dos confrontantes, pode o menos, que é concordar com a inexistência de lesividade do memorial descritivo apresentado por seu confinante.

Reafirma-se o prestígio do princípio da autonomia da vontade e o princípio da boa-fé. Se ocorrer o caso em que houver desconformidade futura, o ônus da prova tocará àquele que eventualmente sentir-se prejudicado pela retificação, que poderá, por meio de ação própria, demandar a recomposição da lesão.

Percebe-se uma tendência de afrouxamento das amarras quando da retificação não decorra prejuízo a terceiros, eis que a garantia constitucional do acesso ao judiciário para a apre-

ciação de lesão ou ameaça de direito permanece íntegra.

Veja-se o pensamento expressado pelo eminente juiz auxiliar da Corregedoria Francisco Eduardo Loureiro, no processo CG 1.002/97 – Taubaté – *DOJSP* 2/7/1997, aprovado pelo desembargador Márcio Martins Bonilha – MM. Corregedor-geral da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo.

"(...) podemos, diante do acima exposto, traçar algumas premissas básicas sobre a questão da retificação, com alteração ou inserção de características do imóvel: a) nem toda a alteração ou inserção de dados nas características do imóvel reclama retificação bilateral do registro; b) a bilateralidade da retificação é determinada pela potencialidade danosa a terceiros; c) a retificação unilateral de medidas e características do imóvel é possível por mero despacho judicial e tem como limite somente a lesividade virtual da medida ao interesse de terceiros; d) a retificação *ex officio* do registro pelo oficial delegado, mesmo inserindo medidas ou área de superfície na matrícula, também é possível, desde que, cumulativamente, inexistam lesividade, ainda que potencial, a terceiros e haja evidência tanto do erro como de sua correção."

Note-se que, mesmo diante da expressa disposição do artigo 213, parágrafo segundo, da LRP, há uma mitiga-

ção da exigência, se inexistir lesividade.

Idêntico sistema de presunção se aplica no Rio Grande do Sul à regularização de lotes condominiais por meio do Projeto More Legal II, segundo o qual, para localização e abertura da matrícula do lote individualizado, é necessária apenas a anuência de confrontantes diretos do lote (art. 7º do Prov. 17/99-CGJ, ex-Prov. 39/95-CGJ), afastando a incidência das disposições do artigo 1.314, parágrafo único, do NCC (ex-art. 628 do Código de 1916), que reclama o assentimento de todos os condôminos.

Não obstante o apontamento acima, a constitucionalidade desse projeto vem sendo reiteradamente assentada.

“

Assim, quem pode o mais, que é alienar parcela de seu patrimônio sem qualquer anuência dos confrontantes, pode o menos, que é concordar com a inexistência de lesividade do memorial descritivo apresentado por seu confinante.

”

“(…) 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. (*omissis*) embora não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na lei nº 6.766/79, ou em outras 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 consolidadas, 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” (Ap. Civ. 597118710, 3º Câmara Cível, Tj-Rs, rel. des. Tael João Selistre).

O efeito da retificação amparada no decreto 4.449/2002 é semelhante àquele da decisão em processos de retificação administrativa do artigo 213 da LRP e nos processos fundados no *More Legal*, que produzem coisa julgada formal, não-material, passível de revisão por ação própria intentada por terceiros prejudicados.

Alguns processualistas poderiam afirmar que a inexistência de citação formal em autos processuais não supre os requisitos para a validade da manifestação de concordância dos confrontantes. Todavia, de acordo com a lição de Moacyr Amaral Santos (in: *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 12.ed., São Paulo: Saraiva, 1989-1990, v.II, p.164) a citação é ato constitutivo da relação processual.

Nessa nova modalidade de retificação, contudo, não há processo nem relação processual, razão pela qual não há que se falar em citação. Os atos tendentes ao aperfeiçoamento da nova descrição do imóvel seguem o rito administrativo previsto no citado artigo nono do decreto 4.449/2002.

Outros, ainda, questionariam se não haveria excesso regulamentar no artigo nono, parágrafo terceiro do decreto 4.449/2002. Permito-me afirmar que lei 10.267/2001, no artigo terceiro, concede o poder regulamentar, na medida em que torna obrigatória a descrição com base georreferenciada. O comando genérico para a sujeição dos imóveis a essa nova forma de descrição – atuais parágrafo terceiro do artigo 176 e parágrafo terceiro do artigo 225, ambos da

lei 6.015/73 – permite sua regulamentação para nela tratar dos atos formais tendentes a sua implementação.

Há, ainda, outra forma de retificação prevista na lei 10.267/2001, artigo quarto – artigo 11 do decreto 4.449/2002 –, aquela processada diretamente no registro de imóveis, a pedido da União, estado, Distrito federal ou município. Aqui, com clareza solar, há previsão na hipótese da alteração da área ou limites promovida por ato registral, se importar indevida transferência de terras públicas. Aqui, o ente federativo prejudicado proporá diretamente ao registro imobiliário a retificação que objetivará a reversão do registro aos limites anteriores.

Por fim, o decreto 4.449/2002 refere que a nova descrição proposta pelos memoriais na sua primeira apresentação ao registro imobiliário não constituirá obstáculo impeditivo do registro, devendo os títulos subseqüentes amoldarem-se à nova descrição, sob pena de incorrer em irregularidade passível de glosa do título.

9. Prazos de implementação

A identificação da área do imóvel rural, prevista nos parágrafos terceiro e quarto, do artigo 176, e parágrafo terceiro, do artigo 225, ambos da lei 6.015, de 1973, nela incluídas as situações de desmembramento, fracionamento, unificação e alienação, será exigida somente após o transcurso dos prazos seguintes, contados da publicação do decreto regulamentar:

- 90 dias, para os imóveis com área de 5 mil hectares ou superior;
- 1 ano, para os imóveis com área de 1 mil a menos de 5 mil hectares;
- 2 anos, para os imóveis com área de 500 a menos de 1 mil hectares; e
- 3 anos, para os imóveis com área inferior a 500 hectares.

Note-se que não há razão para interpretação que conduza a exigência, desde logo, do georreferenciamento para os casos de desmembramento, fracionamento e unificação, não o fazendo para a alienação, antes de implementados os prazos, sob pena de ferir o princípio da isonomia.

No que se refere aos títulos anteriores, valem os prazos de transição acima. Exemplificando: para uma escritura que envolva a alienação da área de 1 mil ha., ainda não registrada, sua apresentação ao registro deverá estar acompanhada do memorial georreferenciado, caso em que se procederá ao registro da escritura e após a retificação proposta pelo memorial. Para uma escritura que envolva a aliena-

ção da área de 500ha o prazo de transição ainda não estará esgotado, caso em que a escritura será registrada sem a apresentação do memorial citado.

10. Providências e prazos aos notários

Aos notários incumbe mencionar nas escrituras os dados do CCIR – código do imóvel, nome e nacionalidade do detentor, denominação do imóvel e localização, disposição já em vigor.

Para a lavratura de escrituras, deverão esses profissionais do direito exigir o memorial georreferenciado, acompanhado de planta, ART, certificação (com validade de 30 dias) expedida pelo Incra de que a poligonal não se sobrepõe a outra, da declaração do interessado de que não houve alteração das divisas e da declaração expressa dos confrontantes de que as divisas foram respeitadas, nos casos de desmembramento, parcelamento, unificação ou alienação, nos casos e prazos indicados:

- áreas de 5 mil hectares ou maiores – disposição já em vigor;
- de 1 mil a menos de 5 mil hectares – disposição já em vigor;
- de 500 a menos de 1 mil hectares – vigorará em 31/10/2004; e
- áreas inferiores a 500 hectares – vigorará em 31/10/2005.

11. Providências e prazos aos registradores

Há inúmeras providências e prazos a serem observados pelos registradores por ocasião da prática dos atos registrais a seu encargo.

a) Deverão mencionar nas matrículas os dados do CCIR – código do imóvel, nome e nacionalidade do detentor, denominação do imóvel e localização, por força do disposto no artigo 176, parágrafo primeiro, II, 3, a, da lei 6.015/73 – disposição já em vigor.

b) A retificação dos imóveis deverá ser procedida quando da primeira apresentação do memorial georreferenciado, acompanhado de planta, ART, da certificação (com validade de 30 dias) expedida pelo Incra de que a poligonal não se sobrepõe a outra, da declaração do interessado de que não houve alteração das divisas e da declaração expressa dos confrontantes de que as divisas foram respeitadas, nos casos e prazos indicados:

- áreas de 5 mil hectares ou maiores – disposição já em vigor;

- de 1 mil a menos de 5 mil hectares – disposição já em vigor;

- de 500 a menos de 1 mil hectares – vigorará em 31/10/2004; e

- áreas inferiores a 500 hectares – vigorará em 31/10/2005.

c) Em caso de títulos anteriores à vigência das disposições o memorial será apresentado conforme a área e prazos citados, realizando-se operação inversa, ou seja, registra-se o título e após averba-se a retificação.

d) Ausentes anuência de quaisquer confrontantes ou certificação expedida pelo Incra, deverá o expediente ser encaminhado diretamente ao juiz diretor do foro, no interior do estado, ou à vara dos registros públicos, nas capitais, para que a retificação seja processada nos termos do artigo 213, da LRP, caso em que o juízo procederá as intimações e citações necessárias.

e) No caso indicado no artigo quarto da lei 10.267/2001 (art. 11, decreto 4.449/2002), quando a alteração da área ou limites assentada em ato registral importar indevida transferência de terras públicas, deverá ser procedida a retificação dos imóveis quando provocados pela União, estados, Distrito federal e municípios, cientificando o proprietário após a prática do ato.

f) Presente a apropriação de terras públicas, à vista da nulidade declarada, proceder-se-á ao cancelamento administrativo de matrícula e de registro, por ordem do juízo, no caso indicado no artigo quarto da lei 10.267/2001 (art. 11, decreto 4.449/2002).

g) Enviar ao superintendente regional do Incra, com o respectivo aviso de recebimento, AR, até o trigésimo dia do mês subsequente, a relação das modificações nas matrículas decorrentes de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e restrições de caráter ambiental, acompanhada de certidão atualizada das matrículas – disposição em vigor desde o dia 20/11/2003.

h) Recepcionar a informação do Incra referente a novos códigos de imóveis rurais e proceder à averbação de ofício – disposição em vigor.

i) Manter arquivo contendo o aviso de recebimento, AR, referente a relação enviada ao Incra pelo prazo de cinco anos, uma via da planta e memorial descritivo certificados e a certificação expedida pelo Incra – disposição em vigor.

12. A presença dos registradores na regulamentação da lei 10.267/2001

Por meio da portaria 223, de 27/9/2001, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi constituído um grupo de trabalho com a atribuição de implementar o cadastro nacional de imóveis rurais, composto por representantes do Incra, Receita federal, Anotec, Ibama, Funai, IBGE, SPU, Inpe, Anoreg e Irib.

Não poderia deixar de citar e homenagear a presença dos registradores no grupo de trabalho, que não poupou esforços para que houvesse uma regulamentação capaz de tornar efetivas as novas disposições da lei 10.267/2001.

Essa presença redundou em algumas alterações e inclusões importantes no regramento: o escalonamento de prazos para transição, a certificação de que a poligonal não se sobrepõe a outra pelo Incra, a supressão da obrigação inicial dos registradores de recepcionarem o complexo de formulários para cadastramento e sua conferência, o acompanhamento do memorial georreferenciado pela planta e a desmistificação da coordenação entre cadastro e registro pela demonstração de suas funções complementares.

Mais uma vez ficou demonstrada a importância da instituição registral, com participação efetiva na implantação de um sistema que pretende o aperfeiçoamento da questão fundiária no Brasil.

13. Diplomas regulamentares

Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das leis 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das leis 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

Portaria 954, de 13 de novembro de 2002. Estabelecimento do indicador da precisão posicional a ser atingido na determinação de cada par de coordenadas, relativas a cada vértice definidor do limite do imóvel, que não deverá ultrapassar o valor de 0,50m, conforme o estabelecido nas Normas Técnicas para Levantamentos Topográficos.

Portaria 1.101, de 19 de novembro de 2003 – O presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária, Incra, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VII do art. 18, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 4.705, de 23 de maio de 2003, combinado com o inciso VIII do art. 22, do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria/MDA/nº 164, de 14 de julho de 2000, alterado pela Portaria no 224, de 28 de setembro de 2001.

Instrução normativa 12, de 17 de novembro de 2003 – Fixa roteiro para a troca de informações entre o Incra e os serviços de registro de imóveis, nos termos da lei 10.267/2001, regulamentada pelo decreto 4.449/2002.

Instrução normativa 13, de 17 de novembro de 2003 – Estabelece fluxo a ser observado pelas superintendências regionais do Incra, com vistas à certificação e atualização cadastral, de que trata a lei 10.267/2001, regulamentada pelo decreto 4.449/2002.

14. Referências bibliográficas

BOLETIM ELETRÔNICO DO IRIBIANOREG-SP, n.453. São Paulo, 8/3/2002.

Idem, n.528. São Paulo, 21/8/2002.

Idem, n.573. São Paulo, 26/11/2002.

Idem, n.574. São Paulo, 26/11/2002.

Idem, n.579. São Paulo, 30/11/2002.

Idem, n.585. São Paulo, 6/12/2002.

Idem, n.673. São Paulo, 24/4/2003.

Idem, n.688. São Paulo, 19/5/2003.

Idem, n.876. São Paulo, 10/10/2003.

Idem, n.877. São Paulo, 10/10/2003.

Idem, n.878. São Paulo, 10/10/2003.

Idem, n.880. São Paulo, 13/10/2003.

Idem, n.888. São Paulo, 19/10/2003.

Idem, n.928. São Paulo, 24/11/2003.

Idem, n.945. São Paulo, 5/12/2003.

CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 1989-1990, v.II.

* *Julio Cesar Weschenfelder* é registrador público em Vera Cruz, RS. weschenfelder@viavale.com.br

Decisões. Interesse do registro de imóveis. Diário da Justiça da União.

Seleção de Sérgio Jacomino

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Penhora.

Título extrajudicial.

Parte ideal de imóvel.

Despacho.

Agravo de instrumento de decisão que inadmitiu RE contra acórdão do Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, assim ementado:

"Execução por título extrajudicial. Penhora. Incidência sobre parte ideal de imóvel. Substituição por dinheiro. Artigo 668 do CPC. Requerimento feito por condômino do bem constrito. Cabimento. Valor que deve corresponder ao da parte ideal objeto da constrição, conforme laudo de avaliação constante dos autos, e não ao montante da dívida. Faculdade concedida ao devedor ou responsável que não se confunde com a remição da execução, prevista no artigo 651 do CPC. Recurso do exequente improvido."

Alega-se violação dos artigos 5º, XXXV e LV, e 93, IX, da Constituição federal.

O acórdão recorrido não examinou os dispositivos constitucionais apontados no recurso extraordinário e não foram opostos embargos de declaração: incidem as Súmulas 282 e 356.

Nego provimento ao agravo.

Brasília, 3/2/2004.

Ministro Sepúlveda Pertence,
relator

(Agravo de Instrumento 344.265-6/SP,
DJU 13/2/2004, p.24).

Penhora.

Bem de família. Execução anterior à lei 8.009/90. Impenhorabilidade.

Decisão.

O STF tem esta orientação:

"Constitucional. Bem de família. Imóvel residencial do casal ou de entidade familiar: impenhorabilidade. Lei 8.009, de 29/3/90, artigo 1º. Penhora anterior à lei 8.009, de 29/3/90: Aplicabilidade.

I. Aplicabilidade da lei 8.009, de 29/3/90, às execuções pendentes: inoccorrência de ofensa a ato jurídico perfeito ou a direito adquirido. CF, artigo 5º, XXXVI.

II. RE não conhecido." (RE 179768, Carlos Velloso, DJ 24/4/98).

No mesmo sentido: RE 168700, RE 171802, AI 239799 AgR, entre outros.

O acórdão recorrido confirma esta orientação.

Nego seguimento ao agravo.

Brasília, 2/2/2004.

Relator: Ministro Nelson Jobim

(Agravo de Instrumento 487.905-7/SP,
DJU 13/2/2004, p.63).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Penhora.

Mulher casada. Meação. Benefício da família.

Prova. Ônus do credor.

Decisão.

Cuida-se de recurso especial interposto por I.G.C., com fulcro no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que restou assim ementado, *verbis*:

"Embargos de terceiro. Meação da mulher casada. Ônus da prova. Responsáveis solidários. Litigância de má-fé.

Cabe à esposa provar que as dívidas do marido não foram contraídas em benefício da família.

Desnecessário que conste na certidão de dívida ativa os nomes dos responsáveis solidários pelo débito tributário.

Não se configura litigância de má-fé quando a parte se utiliza de medida autorizada pela lei processual para a sua defesa".

Alega a recorrente violação a dispositivos infraconstitucionais, bem como divergência jurisprudencial, aduzindo, em síntese, que o ônus de provar que as dívidas do marido

foram contraídas em benefício da família cabe ao credor.

Relatados.

Decido.

Verifico que a pretensão da recorrente merece guarida.

Compartilho com o entendimento dominante desta Corte no sentido de que a meação da mulher só responde pelos atos ilícitos praticados pelo marido, quando ficar demonstrado que foi beneficiada com o produto da infração, cabendo o ônus da prova ao credor.

Nesse sentido, destaco os seguintes julgados, *verbis*:

"Processual civil. Execução fiscal. Embargos de terceiro. Dívida fiscal por ato ilícito. Responsabilidade sócio-gerente. Meação da mulher. Exclusão. Violação a preceito da lei não configurada. Prequestionamento ausente. Súmulas 282 e 356 STF. Divergência jurisprudencial não comprovada. Lei 8.038/90 e RISTJ, artigo 255 e parágrafos. Precedentes.

- A meação da mulher só responde pelos atos ilícitos praticados pelo marido, sócio-gerente, quando ficar provado que ela foi beneficiada com o produto da infração, cabendo o ônus da prova ao credor.

... *omissis*...

- Recurso especial não conhecido" (REsp 279.576/PR, relator ministro Francisco Peçanha Martins, DJ de 10/2/2003, p.00180).

"Processual civil. Execução fiscal. Meação da mulher. Penhora. Embargos de terceiro. Legitimação da meeira para embargar. CTN, artigos 134 e 139. Lei 4121/62 artigo 3º. Súmulas 112/TFR e 134/STJ.

1. 'A meação da mulher só responde pelos atos ilícitos praticados pelo marido, mediante a prova que ela foi beneficiada com o produto da infração, Código Civil, artigo 263, VI, nessa hipótese, o ônus da prova é do credor, diversamente do que se passa com as dívidas contraídas pelo marido, em que a presunção de terem favorecido o casal deve ser elidida pela mulher. Recurso Especial não conhecido'. REsp. 50.443/RS - relator ministro Ari Pargendler.

2. A jurisprudência admite a exclusão da meação da mulher, penhorada para garantia da execução fiscal. Precedentes iterativos.

3. Recurso sem provimento" (REsp 121.235/SP, relator ministro Milton Luiz Pereira, DJ de 19/11/2001, p.00232).

"Processo civil. Agravo regimental. Execução. Meação da mulher. Exclusão. Responsabilidade de sócio-gerente. Dissídio não demonstrado.

1. Jurisprudência que se firmou no sentido de que, se a dívida decorreu de ato ilícito praticado pelo marido, exclui-se

a meação da esposa, cabendo ao credor o ônus da prova de que esta se beneficiou e, se as dívidas são de outra natureza, não se exclui a meação, a não ser que o cônjuge comprove que a família não se beneficiou com as importâncias.

2. Hipótese em que a Fazenda Estadual não demonstrou que o sócio-gerente agiu com excesso de poder ou infringindo a lei, afastando o acórdão sua responsabilidade e de sua esposa, inclusive porque não demonstrou que as dívidas foram contraídas em benefício da embargante.

3. Dissídio jurisprudencial não demonstrado.

4. Agravo regimental improvido" (AGREsp 18.288/SP, relatora ministra Eliana Calmon, DJ de 3/4/2000, p.133)

Tais as razões expendidas, com fulcro no artigo 557, parágrafo 1º-A, do Código de Processo Civil, dou provimento ao presente recurso especial.

Brasília, 5/2/2004.

Ministro Francisco Falcão,
relator

(Recurso Especial 261.438/SC,
DJU 17/2/2004, p.152).

Penhora.

Alienação anterior à constrição.

Contrato de CV não registrado. Terceiro de boa-fé.

Fraude à execução não caracterizada.

Decisão.

Cuida-se de agravo de instrumento tendente a viabilizar subida a esta Corte de recurso especial interposto pelo Estado de Minas Gerais com fulcro no artigo 105, III, alíneas

"Jurisprudência que se firmou no sentido de que, se a dívida decorreu de ato ilícito praticado pelo marido, exclui-se a meação da esposa, cabendo ao credor o ônus da prova de que esta se beneficiou..."

"a" e "c", da Constituição federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que restou assim ementado, *verbis*:

"Embargos de terceiro. Execução fiscal. Alienação de imóvel anteriormente à penhora. Fraude. Inocorrência. Terceiro de boa-fé. Contrato particular. Desprovido de registro. Possibilidade. Não se pode falar em fraude à execução se o terceiro de boa-fé adquiriu o imóvel anteriormente à efetivação da penhora, considerando ainda que o referido bem sequer integrava o patrimônio da empresa devedora, sendo de propriedade apenas de seu representante legal, que não fora citado no feito executivo. Uma vez tendo sido pago o preço e exercida a posse sobre o bem, deve ser protegido o direito pessoal do comprador, ainda que o contrato particular não tenha obedecido aos rigores formais."

Sustenta o ora agravante, em suas razões de recurso especial, violação aos artigos 370 do CPC e 185, do CTN, bem como divergência jurisprudencial, aduzindo pelo reconhecimento de fraude à execução.

A decisão de fls. 58J60 negou seguimento ao recurso especial, o que ensejou a interposição de agravo de instrumento, pedindo a sua reforma.

Relatados, passo a decidir.

Tenho que não prospera a presente postulação.

Inicialmente, verifico que a matéria inserta no artigo 370 do CPC não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*, não tendo o recorrente, então agravante, oposto embargos declaratórios buscando declaração acerca da questão suscitada. Incidem na hipótese, as súmulas 282 e 356, do STF.

Quanto à alegada violação ao artigo 185 do CTN, compartilho com o entendimento esposado na decisão agravada, de que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados, *verbis*.

"Processual civil. Embargos de terceiro. Penhora de imóvel. Existência de hipoteca. Prequestionamento. Inexistência. Posse em favor do embargante decorrente de registro da escritura de compra e venda anterior à execução. Ausência de registro da escritura no cartório de imóveis. Súmula 84 do STJ.

I. Carece do requisito do prequestionamento recurso especial em que é debatida questão federal não objetivamente enfrentada no acórdão *a quo*.

II. "É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro" (Súmula 84 - STJ).

III. Recurso não conhecido." (REsp 311.871/PB, relator ministro Aldir Passarinho Júnior, DJU 13/8/2001, p.168.)

"Processual civil. Fraude à execução. Embargos de terceiro. Boa-fé do adquirente do bem. Inexistência de violação ao artigo 185 do CTN. Súmula 84/STJ.

I - A jurisprudência deste tribunal tem assentado o escólio no sentido de prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa-fé, na hipótese de a penhora recair sobre imóvel objeto de execução e não mais pertencente de fato ao patrimônio do devedor, vez que transferido, muito embora não formalmente.

II - Consoante o enunciado da súmula 84/STJ, "é admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro".

III - Não viola o artigo 185 do CTN a decisão que entendeu não constituir fraude à execução a alienação de bens feita por quem não é sujeito passivo em débito com a Fazenda Pública, e tenha adquirido o bem objeto de constrição judicial, amparado pela boa-fé, de pessoa não devedora da Fazenda, não havendo sido a penhora levada a registro.

IV - Recurso desprovido, sem discrepância." (RESP 120756/MG; DJ de 15/12/1997; relator ministro Demócrito Reinaldo).

"Processual civil. Embargos de terceiro. Execução fiscal.

"Não viola o artigo 185 do CTN a decisão que entendeu não constituir fraude à execução a alienação de bens feita por quem não é sujeito passivo em débito com a Fazenda Pública..."

Fraude. Contrato de promessa de compra e venda. Terceiro de boa-fé. Precedentes.

1. Não há fraude à execução quando no momento do compromisso particular não existia a constrição, merecendo ser protegido o direito pessoal dos promissários-compradores.

2. Há de se prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa-fé quando a penhora recair sobre imóvel objeto de execução não mais pertencente ao devedor, uma vez que houve a transferência, embora sem o rigor formal exigido.

3. Na esteira de precedentes da Corte, os embargos de terceiro podem ser opostos ainda que o compromisso particular não esteja devidamente registrado.

4. Recurso especial conhecido, porém, improvido." (RESP 173.417/MG; DJ de 26/10/1998; relator ministro José Delgado).

Ante o exposto, nego seguimento ao presente agravo, com fulcro no artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil. Brasília, 9/2/2004.

Ministro Francisco Falcão,
relator

(Agravo de Instrumento 562.557/MG,
DJU 17/2/2004, p.196).

Inventário.

Regime da comunhão universal de bens.

Dívida incomunicável. Meação.

Fração ideal do casal. Falecimento do marido.

Decisão.

D.S.A. interpõe agravo de instrumento contra despacho que não admitiu recurso especial assentado em contrariedade aos artigos 268, 274 e 275 do Código Civil, além de dissídio jurisprudencial.

Insurge-se contra o acórdão assim ementado:

"1. Inventário. Questão de direito. Desnecessidade de prova dalgum fato. Decisão. Admissibilidade. Suposta dificuldade teórica da matéria. Irrelevância. Inteligência do artigo 984 do CPC. À cognição do juízo do inventário estão subtraídas apenas as questões de alta indagação, assim consideradas aquelas cuja solução dependa de provas ainda por produzir, não as que, já provado o suporte fático, envolvam complexidade jurídica.

2. Inventário. Casamento. Regime de bens. Comunhão universal. Pagamento de dívida incomunicável, por um dos cônjuges, com o produto da arrematação de sua meação sobre fração ideal do casal em propriedade imobiliária. Dissolução da sociedade conjugal por morte do marido. Extinção

"É que seria absurdo pudera o cônjuge, cuja meação sobre certo bem tenha perdido em pagamento de dívida incomunicável, adquirir *ipso facto* meação sobre a metade ideal remanescente..."

conseqüente da meação da viúva sobre o mesmo imóvel. Exclusão da partilha. Provimento ao recurso para esse fim. Dissolvida a sociedade conjugal por morte do marido, descontase à meação que teria a mulher no imóvel comum, a metade ideal que perdeu em pagamento de dívida incomunicável, de modo que, a título de meeira, já nada terá sobre a coisa".

Decido.

Alega o recorrente "que a dívida contraída pela viúva-meeira em face do agravado e ora recorrente, foi constituída antes que se desse a dissolução da sociedade conjugal por decorrência da morte do inventariado, de sorte e modo que era dívida comunicável entre ambos os cônjuges, ao contrário do que entenderam os doutos desembargadores daquela Corte estadual, porquanto, decorrente de atos autorizados pelo marido, ou presumem-se sê-lo, já que a dívida executada teve origem em atividade comercial da viúva-meeira que emitira a nota promissória executada em pagamento de aquisição de estabelecimento comercial que lhe vendera o recorrente ainda quando vigente a sociedade conjugal da devedora Nadir e seu cônjuge J.L.S."

O acórdão, porém, assim dispôs:

"(...)

É que seria absurdo pudera o cônjuge, cuja meação sobre certo bem tenha perdido em pagamento de dívida incomunicável, adquirir *ipso facto* meação sobre a metade ideal remanescente, à conta de efeito próprio do mecanismo da mancomunhão, algo diverso, nesse aspecto, do regime jurídico condominial, em que a perda do quinhão do condômino não lhe deixa nada sobre a parte ideal do consorte (cf.,

“É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro.”

desta câmara, Ap. 099.561-4, in Boletim de Jurisprudência; COAD, RJ, 05/2001, ementa 97055, e RDR 21/516-518). Basta imaginar que, doutro modo, pagamentos sucessivos de dívidas incommunicáveis de um dos cônjuges, com o produto da meação sobre imóveis comuns, acabaria reduzindo a coisa inexpressiva a meação do comunheiro”.

Acolher as alegações do agravante, como se vê, enseja o reexame de situação fática. Incidência da Súmula 07/STJ.

Nego provimento ao agravo de instrumento.

Brasília, 18/12/2003.

Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, relator

(Agravo de Instrumento 554.018/SP, DJU 5/2/2004, p.266/267).

Fraude à execução.

Compromisso de CV anterior à execução.

Ausência de registro. Terceiro de boa-fé.

Ementa.

Processual civil. Embargos de terceiro. Execução fiscal. Penhora. Compra e venda de bem imóvel não registrada. Súmula 84/STJ. Honorários.

1. É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro (Súmula 84/STJ).

2. Ausência de violação ao artigo 530 do Código Civil.

3. Agravo de Instrumento improvido.

Decisão. Cuida-se de Agravo de Instrumento manifestado contra decisão que inadmitiu o Recurso Especial, interposto com base no artigo 105, III, “a”, do permissivo cons-

titucional em face do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, resumido nos seguintes termos:

“Tributário. Execução fiscal. Embargos de terceiro. Compra e venda não registrada no registro de imóveis.

É cabível a oposição dos embargos de terceiros para desconstituir a constrição judicial, quando o embargante, que não é devedor da dívida executada, esteja na posse mansa e pacífica de imóvel, em período de tempo considerável, sem a ocorrência de fraude, com base em escritura pública de compra e venda, ainda que não registrada no competente Registro de Imóveis”.

Alega a Agravante que o acórdão recorrido violou o artigo 530, I, do Código Civil.

É o relatório.

Passo a decidir.

A decisão agravada está em consonância com a jurisprudência pacífica desta Corte de Justiça, que tem admitido a oposição de embargos de terceiro visando desconstituir constrição judicial, fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro.

Assim, o aresto recorrido encontra-se em consonância com o enunciado da Súmula 84 do STJ, que dispõe, *in verbis*:

“É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro”.

A respeito do tema, os seguintes precedentes:

“Execução fiscal. Embargos de terceiro. Penhora. Imóvel alienado e não transcrito no Registro de Imóveis.

1. Jurisprudência da Corte que reconhece a validade de contrato de compra e venda, embora não efetuada a transcrição no registro imobiliário (Súmula 84/STJ).

2. Impossibilidade de penhorar-se imóvel que não mais pertence ao executado.

3. Recurso especial improvido” (REsp 468.718/SC, relatora ministra Eliana Calmon, DJU de 19/5/2003).

“Processual civil. Agravo regimental. Recurso especial. Execução fiscal. Embargos de terceiro. Compromisso de compra e venda desprovido de registro. Súmula 84 do STJ. Contrato celebrado antes do ajuizamento da execução. Fraude à execução não configurada. Condenação em honorários. Princípio da sucumbência.

I - ‘É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro’ (Súmula 84/STJ).

II - Comprovando-se que o compromisso de compra e venda foi celebrado antes do ajuizamento da execução fiscal, ainda que o registro seja posterior, o contrato é suficiente para provar a posse, admitindo-se os embargos de terceiro para ser afastada a constrição incidente sobre o imóvel em comento.

III - A condenação em honorários advocatícios é uma decorrência lógica do princípio da sucumbência. Por disposição legal, os ônus dos honorários cabem ao vencido na demanda (artigo 20, do Código de Processo Civil). A boa-fé ou a averiguação do fato de se ter dado, ou não, causa à demanda, só têm lugar quando não é possível se identificar a parte vencida na relação processual.

IV - Agravo regimental improvido" (AGREsp 507.767/RS, relator ministro Francisco Falcão, DJU de 20/10/2003).

Portanto, não há que se falar em violação ao artigo apontado, eis que a questão posta não cuida de propriedade, mas sim da possibilidade de terceiro interessado embargar a execução, visando desconstituir constrição judicial sobre imóvel que se encontra em sua posse, em decorrência de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro.

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo de Instrumento.

Brasília, 2/2/2004.

Ministro Castro Meira,
relator

(Agravo de Instrumento 532.177/PR,
DJU 12/2/2004, p.566).

Hipoteca. Penhora.

Inalienabilidade. Impenhorabilidade.

Ementa.

Crédito hipotecário. Garantia de inalienabilidade do bem hipotecado, dada antes do ajuizamento da execução. Peculiaridade que afasta a possibilidade de penhora.

1. Oferecido o bem ao credor hipotecário, com adicional garantia de inalienabilidade, devidamente registrada, sem possibilidade de se configurar fraude à execução, porque anterior ao ajuizamento desta, fica inviável a penhora decorrente.

2. Recurso especial não conhecido.

Brasília, 26/6/2003.

Relator: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito
(Recurso Especial 440.798/DF,
DJU 8/9/2003, p.323/324).

Penhora.

Imóvel residencial. Vaga de garagem.

Unidade autônoma. Matrícula própria.

Ementa.

Processual civil. Execução fiscal. Penhora. Imóveis residenciais. Vaga de garagem. Penhorabilidade. Precedentes.

As vagas de garagem de apartamento residencial, individualizadas como unidades autônomas, com registros individuais e matrículas próprias, podem ser penhoradas, não se enquadrando na hipótese prevista no artigo primeiro da lei 8.009/90. Precedentes do STJ. Recurso provido.

Relatório e decisão.

Banco Bradesco S.A. interpôs recurso especial contra acórdão proferido pela Sétima Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, que deu provimento a Agravo de Instrumento interposto por A.C., para cancelar a penhora sobre vaga de garagem.

Em suas razões, amparado pelas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, alega violação ao artigo 1º, e parágrafo único; da lei 8.009/90, bem como dissídio jurisprudencial. Sustenta a possibilidade de penhora do boxe de garagem, porquanto não constitui bem de família, pois como unidade autônoma que é não faz parte integrante da residência familiar, possuindo matrícula própria, desvinculada do bem principal.

Com as contra-razões, o recurso foi admitido na origem, vindo-me os autos conclusos.

É o relatório.

Na hipótese dos autos, o boxe de estacionamento é

“Oferecido o bem ao credor hipotecário, com adicional garantia de inalienabilidade, devidamente registrada, sem possibilidade de se configurar fraude à execução, porque anterior ao ajuizamento...”

identificado como unidade autônoma em relação à residência da devedora, tendo, inclusive, matrícula própria junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que as vagas de garagem de apartamento residencial, individualizadas como unidades autônomas, com registros individuais e matrículas próprias, podem ser penhoradas, não se enquadrando na hipótese prevista no artigo primeiro da lei 8.009/90.

Nesse sentido, confirmaram-se os julgados desta Corte, assim ementados:

"Processual civil. Execução. Penhora. Imóveis residenciais. Vaga em garagem. Penhorabilidade.

- A vaga em garagem, vinculada a apartamento residencial, mas registrada separadamente no cartório, pode ser objeto de penhora. Precedentes.

II - Imóveis residenciais cuja subsunção ao regime da lei 8.009/90 não ficou comprovada, segundo o acórdão recorrido. Incidência do enunciado 7 desta Corte.

III - Recurso especial a que se nega seguimento" (Resp 400.371/SP, relator ministro Antônio de Pádua Ribeiro, DJ de 22/11/2002)

"Execução. Impenhorabilidade. Lei 8.009, de 29/3/90. Vaga de garagem.

O boxe de estacionamento, quando individualizado como unidade autônoma no Registro de Imóveis (art. 2º, parágrafos 1º e 2º, da lei 4.591 de 16/12/64), é suscetível de penhora sem as restrições apropriadas ao imóvel de moradia familiar. Precedentes.

Recurso especial conhecido e provido" (REsp 182.451-SP, relator ministro Barros Monteiro, DJ de 14/12/1998).

"Execução. Penhora. Boxe de estacionamento. Penhorabilidade.

- O boxe de estacionamento, identificado como unidade autônoma em relação à residência do devedor, tendo, inclusive, matrícula própria no registro de imóveis, não se enquadra na hipótese prevista no artigo primeiro da lei 8.009/90, sendo, portanto, penhorável.

- Recurso desprovido." (Resp 205.898-SP, relator ministro Félix Fischer, DJ de 1/7/1999).

Vejam-se, ainda, no mesmo sentido, os seguintes precedentes: AGA 377.010/SP, relator ministro Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 8/10/2001; RESP 311.408/SC, relator ministro Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 1/10/2001; RESP 205.898/SP, relator ministro Félix Fischer, DJ 1/7/1999; RESP 182.451/SP relator ministro Barros Monteiro, DJ 14/12/1998; RESP

"O boxe de estacionamento, quando individualizado como unidade autônoma no Registro de Imóveis, é suscetível de penhora sem as restrições apropriadas ao imóvel de moradia familiar."

32.28.1/RS, relator ministro Ari Pargendler, DJ 17/6/1996 e RESP 23.420/RS, relator ministro Milton Luiz Pereira, DJ 26/9/1994.

Posto isso dou provimento ao recurso, para manter a penhora sobre as vagas de garagem descritas nas certidões de fls. 43/44.

Brasília, 24/9/2003.

Ministro Castro Filho,

relator

(Recurso Especial 333.055/SP,

DJU 2/10/2003).

Penhora.

Compromisso de CV anterior à execução.

Ausência de registro. Terceiro de boa-fé.

Trata-se de agravo de instrumento visando ao processamento do recurso especial interposto pela União, com fulcro no artigo 105, III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra v. acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região que restou assim ementado, *verbis*:

"Processual civil. Embargos de terceiro. Penhora. Domínio. Contrato de compra e venda. Falta de registro. Irrelevância. Defesa da posse.

1. Os embargos, podem ser opostos pelo terceiro senhor e possuidor, ou apenas possuidor, na defesa da posse direta do imóvel, turbado ou esbulhado, em ação em que não se integra como parte, por ato de apreensão judicial.

2. Tendo sido comprovada a posse direta do imóvel, objeto da sentença de homologação do acordo de partilha em

ação de divórcio consensual, ainda que sem o devido registro, e estando a defesa da embargante a questionar apenas o título de propriedade, o terceiro, que não responde à execução proposta, tem legítimo direito a afastar a constrição judicial nos termos em que efetuada.

3. A sucumbência é disciplinada pelo princípio da causalidade que na espécie, não autorizou a condenação da embargada em verba honorária.

4. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e desta Turma.”

Sustenta a agravante, nas razões do especial, que, em assim decidindo, o v. acórdão vergastado contrariou os artigos 530, 531 e 533 do Código Civil, 167, I, e da lei 6.015/76 ao negar vigência ao artigo 185 do CTN, aduzindo, em síntese, que a transmissão do imóvel só se perfaz com o registro competente, em razão da presunção absoluta da fraude em execução.

A decisão de fls. 91/92 inadmitiu o recurso especial, assinalando que o acórdão recorrido está em consonância com o entendimento desta Corte Especial.

Nas razões de agravo de instrumento, a agravante infirma os fundamentos da decisão agravada, pedindo a sua reforma. Relatados, decido.

Tenho que não prospera a presente postulação, eis que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro.

“Há de se prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa fé quando a penhora recair sobre imóvel objeto de execução não mais pertencente ao devedor, uma vez que houve a transferência...”

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados, *verbis*:
“Processual civil. Embargos de terceiro. Penhora de imóvel. Existência de hipoteca. Prequestionamento. Inexistência. Posse em favor do embargante decorrente de compra e venda anterior à execução. Ausência de registro da escritura no cartório de imóveis. Súmula 84 do STJ.

I. Carece do requisito do prequestionamento recurso especial em que é debatida questão federal não objetivamente enfrentada no acórdão *a quo*.

II. ‘É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro’ (Súmula 84 - STJ).

III. Recurso não conhecido.” (REsp 311.871/PB, relator ministro Aldir Passarinho Júnior, D.J.U 13/8/2001, p.168.).”

“Processual civil. Fraude à execução. Embargos de terceiro. Boa-fé do adquirente do bem. Inexistência de violação ao artigo 185 do CTN. Súmula 84/STJ.

I - A jurisprudência deste tribunal tem assentado o escólio no sentido de prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa fé, na hipótese de a penhora recair sobre imóvel objeto de execução e não mais pertencente de fato ao patrimônio do devedor, vez que transferido, muito embora não formalmente.

II - Consoante o enunciado da súmula 84/STJ, ‘é admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro’.

III - Não viola o artigo 185 do CTN a decisão que entendeu não constituir fraude à execução a alienação de bens feita por quem não é sujeito passivo em débito com a Fazenda Pública, e tenha adquirido o bem objeto de constrição judicial, amparado pela boa fé, de pessoa não devedora da fazenda, não havendo sido a penhora levada a registro.

IV - Recurso desprovido, sem discrepância.” (RESP 120756/MG; DJ de 15/12/1997; relator ministro Demócrito Reinaldo).

“Processual civil. Embargos de terceiro. Execução fiscal. Fraude. Contrato de promessa de compra e venda. Terceiro de boa-fé. Precedentes.

I. Não há fraude à execução quando no momento do compromisso particular não existia a constrição, merecendo ser protegido o direito pessoal dos promissários-compradores.

2. Há de se prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa fé quando a penhora recair sobre imóvel objeto de execução não mais pertencente ao devedor, uma vez que

“Comprovando-se que o compromisso de compra e venda foi celebrado antes do ajuizamento da execução fiscal, o contrato é suficiente para provar a posse...”

houve a transferência, embora sem o rigor formal exigido.

3. Na esteira de precedentes da Corte, os embargos de terceiro podem ser opostos ainda que o compromisso particular não esteja devidamente registrado.

4. Recurso especial conhecido, porém, improvido.” (RESP 173.417/MG; DJ de 26/10/1998; relator ministro José Delgado).

Ante o exposto, nego seguimento ao presente agravo, com fulcro no artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil.

Brasília, 3/10/2003.

Ministro Francisco Falcão,
relator

(Agravo de Instrumento 502.627/SP,
DJU 15/10/2003, p.218).

Penhora.

Compromisso de CV anterior à execução.

Ausência de registro. Terceiro de boa-fé.

Fraude à execução não configurada.

Ementa.

Processual civil. Agravo regimental. Recurso especial. Execução fiscal. Embargos de terceiro. Compromisso de compra e venda desprovido de registro. Súmula 84 do STJ. Contrato celebrado antes do ajuizamento da execução. Fraude à execução não configurada. Condenação em honorários. Princípio da sucumbência.

I- “É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro” (Súmula 84/STJ).

II- Comprovando-se que o compromisso de compra e

venda foi celebrado antes do ajuizamento da execução fiscal, ainda que o registro seja posterior, o contrato é suficiente para provar a posse, admitindo-se os embargos de terceiro para ser afastada a constrição incidente sobre o imóvel em comento.

III- A condenação em honorários advocatícios é uma decorrência lógica do princípio da sucumbência. Por disposição legal, os ônus dos honorários cabem ao vencido na demanda (artigo 20, do Código de Processo Civil). A boa-fé ou a averiguação do fato de se ter dado, ou não, causa à demanda, só têm lugar quando não é possível se identificar a parte vencida na relação processual.

IV- Agravo regimental improvido.

Brasília, 4/9/2003.

Ministro Francisco Falcão,
relator

(AgRg no Recurso Especial 507.767/RS,
DJU 20/10/2003, p.212).

SFH. Hipoteca.

Constituição pela construtora.

Não oponível ao terceiro adquirente.

Agrava-se de decisão que negou trânsito a recurso especial, fundamentado nas alíneas “a” e “c” do permissivo constitucional, em que se alega, além de dissídio pretoriano, ofensa aos artigos 70, § 4º, da Lei de Falências, 20, 462, 655, § 2º, do Código de Processo Civil, 755 do Código Civil de 1916, 18, 167, I, 172, da lei 6.015/73, 22, 23 da lei 4.864/65 e à lei 8.078/90.

O v. aresto atacado está assim ementado:

“Sistema Financeiro da Habitação. Casa própria. Execução. Hipoteca em favor do financiador da construtora. Terceiro promissário comprador. Embargos de Terceiro. Procedem os embargos de terceiro opostos pelos promissários-compradores de unidade residencial de edifício financiado, contra a penhora efetivada no processo de execução hipotecária promovida pela instituição de crédito imobiliário que financiou a construtora. O direito de quem financiou a construção das unidades destinadas à venda pode ser exercido contra a devedora, mas contra os terceiros adquirentes fica limitado a receber deles o pagamento das suas prestações, pois os adquirentes de casa própria não assumem a responsabilidade de pagar duas dívidas, a própria, pelo valor do imóvel, e a da construtora do prédio. - Ônus incidente sobre o terreno em que foi construído o empreendimento imobiliário, não atinge unidade autônoma.

Embargos de terceiros procedentes. Recurso improvido.”

O inconformismo não merece prosperar.

Os temas insertos nos artigos 70, § 4º, da Lei de Falências, 20, 462, 655, § 2º, do Código de Processo Civil, 755 do Código Civil de 1916, 18, 167, I, e 172, da lei 6.015/73 e na lei 8.078/90 não foram apreciados pelo v. acórdão recorrido, tampouco foram alvo de embargos declaratórios, carecendo do indispensável prequestionamento viabilizador do apelo nobre. Incidência dos verbetes 282 e 356 da Súmula do Pretório Excelso.

No que tange aos artigos 22 e 23 da lei 4.864/65, bem como ao alegado dissídio pretoriano, o apelo não encontra amparo na jurisprudência deste Superior Tribunal, que já pacificou entendimento no mesmo sentido do v. acórdão recorrido, consoante se verifica dos seguintes julgados:

“Hipoteca. Incorporação. Adquirente.

Na incorporação de imóvel, é ineficaz a cláusula que institui hipoteca em favor do financiador da construtora da unidade alienada e paga por terceiro adquirente.

Precedentes.” (Resp 401.252/SP, relator o eminente ministro Ruy Rosado de Aguiar, DJ 5/8/2002).

“Civil e processual. Acórdão. Nulidade não verificada. Embargos de terceiro. Sistema Financeiro da Habitação. Hipoteca incidente sobre unidade autônoma. Pagamento integral do débito pela promitente compradora. Construtora que não honrou seus compromissos perante o financiador do empreendimento. Execução. Penhora. Multa. CPC, artigo 585, II, e 538, parágrafo único. Súmula 98 do Superior Tribunal de Justiça. Afastamento.

“...conclui a câmara julgadora que a prevalência da hipoteca sobre as unidades habitacionais afrontaria o princípio da boa fé objetiva, insculpido no artigo 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor.”

I. Não padece de nulidade acórdão que enfrenta fundamentadamente a controvérsia fática, apenas com conclusão desfavorável à pretensão da parte autora.

II. O promissário comprador de unidade habitacional pelo S.F.H. somente é responsável pelo pagamento integral da dívida relativa ao imóvel que adquiriu, não podendo sofrer constrição patrimonial em razão do inadimplemento da empresa construtora perante o financiador do empreendimento, posto que, após celebrada a promessa de compra e venda, a garantia passa a incidir sobre os direitos decorrentes do respectivo contrato individualizado, nos termos do artigo 22 da lei 4.864/65.

III. Precedentes do STJ.

IV. ‘Embargos de declaração manifestados com notório propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório’ (Súmula 98 - STJ).

V. Recurso especial conhecido em parte, e nessa parte, provido.” (Resp 237.538/SP, relator o eminente ministro Aldir Passarinho Júnior, DJ 30/6/03).

“Recurso especial. Fundamento inatado. Súmula 283/STF. Hipoteca instituída sobre unidades autônomas pela construtora em favor do banco financiador. Desconstituição em relação ao promitente comprador.

I - Ao dirimir a controvérsia, conclui a câmara julgadora que a prevalência da hipoteca sobre as unidades habitacionais afrontaria o princípio da boa fé objetiva, insculpido no artigo 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor. Não tendo o recorrente se insurgido contra esse fundamento, que se mostra suficiente, por si só, para manter a conclusão do acórdão, incide na espécie a dicção da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal.

II - Consoante jurisprudência assente na Segunda Seção, a hipoteca instituída pela construtora ou incorporadora em favor do banco que financiou a construção não é oponível ao terceiro adquirente do imóvel.

Recurso especial a que se nega seguimento.” (Resp 489.400/SP, relator o eminente ministro Castro Filho, DJ 8/8/2003).

Inafastável, dessarte, a incidência do enunciado 83 da Súmula desta Corte.

Posto isso, nego provimento ao agravo.

Brasília, 6/10/2003.

Ministro Cesar Asfor Rocha,

relator

(Agravo de Instrumento 509.704/SP,

DJU 15/10/2003, p.364).

Penhora.

Compromisso de CV anterior à execução.

Ausência de registro. Terceiro de boa-fé.

Decisão.

Cuida-se de agravo de instrumento manifestado com o propósito de destrancar o processamento de recurso especial interposto sob o fundamento no artigo 105, III, "a" e "c", da Constituição da República contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que entendeu o seguinte:

"Procede a ação de embargos de terceiros defendendo a posse direta de imóvel penhorado nos autos da execução fiscal, com base em escritura de compra e venda não levada a registro, adquirida antes do ajuizamento da ação executiva".

Sustenta a agravante a inviabilidade do apelo extremo, alegando violação dos artigos 535, I e II, do Código de Processo Civil, 134, II, 140, 530, 531, 533 e 676, do Código Civil, 167, I, da Lei 6.015/76 e 185 do Código Tributário Nacional.

A presente irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, verifica-se que a alegada violação dos dispositivos legais do Estatuto Processual Civil não restou configurada, porquanto o Tribunal *a quo* examinou e decidiu, fundamentadamente, todas as questões suscitadas pela parte, não havendo que se falar em negativa de prestação jurisdicional.

Quanto à matéria de fundo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem admitido a oposição de embargos de terceiro, fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro. Desse modo, o aresto recorrido alinha-

"Procede a ação defendendo a posse direta de imóvel penhorado, com base em escritura de compra e venda não levada a registro, adquirida antes do ajuizamento da ação executiva."

se ao enunciado da Súmula 84 do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

"É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro".

A propósito do tema, vale conferir o precedente a seguir transcrito:

"Processual civil. Embargos de terceiro. Penhora de imóvel. Existência de hipoteca. Prequestionamento. Inexistência. Posse em favor do embargante decorrente de compra e venda anterior à execução. Ausência de registro da escritura no cartório de imóveis. Súmula 84 do STJ.

I. Carece do requisito do prequestionamento recurso especial em que é debatida questão federal não objetivamente enfrentada no acórdão *a quo*.

II. "É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro" (Súmula 84 - STJ).

III. Recurso não conhecido" (REsp 311.871/PB, relator ministro Aldir Passarinho Júnior, D.J. 13/8/2001).

Aplicável ainda à espécie o enunciado da Súmula 83 desta Corte.

Por tais razões, nego provimento ao agravo de instrumento.

Brasília, 9/9/2003.

Ministro João Otávio de Noronha,
relator

(Agravo de Instrumento 502.789/SP,
DJU 25/9/2003, p.372).

Fraude à execução.

Alienação. Imóvel penhorado.

Ausência de registro. Terceiro de boa-fé.

Decisão.

Cuida-se de agravo de instrumento tendente a viabilizar subida a esta Corte de recurso especial interposto pela Fazenda Nacional, com fulcro no artigo 105, II, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que restou assim ementado, *verbis*:

"Embargos de terceiros em execução fiscal. Artigo 1046 do CPC. Compromissos de compra e venda registrados. Súmula 84 do STJ. Celebrações dos compromissos de compra e venda anteriores a interposição da execução fiscal. Inocorrência de fraude à execução.

1. O artigo 1046 do CPC, estabelece que, quem não sendo parte no processo, vier a sofrer turbacão ou esbulho na posse de seus bens por ato de apreensão judicial, poderá requerer-lhes sejam mantidos ou restituídos por meio de embargos. A Súmula 84 do STJ confirma esta possibilidade mesmo não registrado o compromisso de compra e venda.

2. A presunção de que trata o artigo 185 do CTN é *juris et de jure*, portanto, não estando presentes os requisitos necessários para a sua caracterização, não há que se falar em fraude à alienação se a ação executiva foi posterior à celebração do compromisso de compra e venda.

3. Não configurada a alegação de fraude à execução é de se manter o decreto de insubsistência da penhora."

Sustenta a ora agravante em suas razões de recurso especial violação aos artigos 530, 531 e 533, do Código Civil, artigo 167, I, da Lei de Registros Públicos (lei 6.015/76) e artigo 185, do CTN, bem como divergência jurisprudencial, aduzindo pela reforma do acórdão recorrido, no sentido de julgar improcedentes os embargos de terceiro.

A decisão de fls.38/39 não admitiu o recurso especial, ensejando a interposição de agravo de instrumento, pedindo a sua reforma. Relatados, passo a decidir.

Tenho que não prospera a presente postulação, eis que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados, *verbis*:

"Processual civil. Embargos de terceiro. Penhora de imóvel. Existência de hipoteca. Prequestionamento. Inexistência. Posse em favor do embargante decorrente de compra e venda anterior à execução. Ausência de registro da escritura no cartório de imóveis. Súmula 84 do STJ.

I. Carece do requisito do prequestionamento recurso especial em que é debatida questão federal não objetivamente enfrentada no acórdão *a quo*.

II. "É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda de compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido do registro" (Súmula 84 - STJ).

III. Recurso não conhecido." (REsp 311.871/PB, relator ministro Aldir Passarinho Júnior, D.J.U 13/8/2001, pág. 168.)

"Processual civil. Fraude à execução. Embargos de terceiro. Boa-fé do adquirente do bem. Inexistência de violação ao artigo 185 do CTN. Súmula 84/STJ.

"Não há fraude à execução quando no momento do compromisso particular não existia a constrição, merecendo ser protegido o direito pessoal dos promissários-compradores."

I - A jurisprudência deste tribunal tem assentado o escólio no sentido de prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa-fé, na hipótese de a penhora recair sobre imóvel objeto de execução e não mais pertencente de fato ao patrimônio do devedor, vez que transferido, muito embora não formalmente.

II - Consoante o enunciado da súmula 84/STJ, "é admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro".

III - Não viola o artigo 185 do CTN a decisão que entendeu não constituir fraude à execução a alienação de bens feita por quem não é sujeito passivo em débito com a Fazenda Pública, e tenha adquirido o bem objeto de constrição judicial, amparado pela boa fé, de pessoa não devedora da fazenda, não havendo sido a penhora levada a registro.

IV - Recurso desprovido, sem discrepância." (RESP 120756/MG; DJ de 15/12/1997; relator ministro Demócrito Reinaldo).

"Processual civil. Embargos de terceiro. Execução fiscal. Fraude. Contrato de promessa de compra e venda. Terceiro de boa-fé. Precedentes.

1. Não há fraude à execução quando no momento do compromisso particular não existia a constrição merecendo ser protegido o direito pessoal dos promissários-compradores:

2. Há de se prestigiar o terceiro possuidor e adquirente de boa-fé quando a penhora recair sobre imóvel objeto de execução não mais pertencente ao devedor, uma vez que houve a transferência, embora sem o rigor formal exigido.

3. Na esteira de precedentes da Corte, os embargos de terceiro podem ser opostos ainda que o compromisso particular não esteja devidamente registrado.

4. Recurso especial conhecido, porém improvido." (RESP 173.417/MG; DJ de 26/10/1998; relator ministro José Delgado).

Ante o exposto, nego seguimento ao presente agravo, com fulcro no artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil. Brasília, 16/9/2003.

Ministro Francisco Falcão,
relator

(Agravo de Instrumento 508.131/SP,
DJU 30/9/2003, p.243).

Loteamento.

Parcelamento do solo. Ação civil pública.

Casas populares. Regularização.

Ementa.

Administrativo. Ação civil pública. Loteamento. Parcelamento do solo. Casas populares. Regularização. Valores urbanísticos e ecológicos (artigos 2º a 17). Registro imobiliário (art. 18). Lei 6.766/79. Precedentes do STJ.

- 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, respeitando sempre os valores urbanísticos e ecológicos.

- O registro imobiliário, tutelado pela referida lei 6.766/79, é necessário para a segurança dos imóveis adquiridos, sobretudo pelos mais pobres.

- Recurso especial conhecido e provido.

Brasília, 10/6/2003.

Ministro Francisco Peçanha Martins,
relator

(Recurso Especial 227.655/SP,
DJU 8/9/2003, p.264).

Penhora. Alienação.

Adquirente de boa-fé. Ônus da prova de má-fé.

Presunção de boa-fé.

Ementa.

Direito Processual Civil. Embargos de terceiros. Registro da penhora.

I - Não podem ser objeto de recurso especial questões não debatidas no acórdão recorrido. Aplicação das Súmulas 282 e 356 do STF.

II - Para a caracterização do dissídio jurisprudencial é

"A inscrição da penhora no registro competente não constitui requisito de validade da constrição, mas condição de eficácia do ato para oponibilidade contra terceiros."

necessária a observância da regra do artigo 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

III - Agravo de instrumento desprovido.

Decisão. Trata-se de Agravo de instrumento contra decisão denegatória de recurso especial fundado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, interposto contra o acórdão assim ementado:

"Embargos de terceiros. Inscrição da penhora no registro competente. Disponibilidade. Adquirente de boa-fé. Prévio conhecimento do gravame sobre o bem adquirido. Ônus da prova de má-fé. Certeza subjetiva. Presunção de boa-fé.

A inscrição da penhora no registro competente não constitui requisito de validade da constrição, mas condição de eficácia do ato para oponibilidade contra terceiros, caracterizando-se, pois, pela disponibilidade de tal providência por parte do exequente.

É necessário o prévio conhecimento pelo adquirente do bem, da existência da demanda contra o vendedor, para que seja reconhecida como fraudulenta a alienação.

O ônus da prova da má-fé do adquirente de bem penhorado cabe à parte ex-adversa, que deve comprovar plenamente o fato impeditivo do negócio, não sendo suficiente a mera alegação da aludida má-fé para elidir o direito da parte embargante ressaíndo a certeza subjetiva que autoriza a presunção de boa-fé do desconhecimento da constrição.

Recurso conhecido e improvido".

O agravante alega violação dos artigos 458, 471 e 659 do Processo Civil, bem como dissídio jurisprudencial.

A pretensão, todavia, não prospera.

Os dispositivos tidos por violados pelo agravante não

foram objeto de debate pelo Tribunal *a quo*, nem foram agitados embargos de declaração para tal fim.

Portanto, o recurso especial é inviável, sendo aplicáveis à espécie as Súmulas 282 e 356 do STF.

Ressalte-se que o dissídio jurisprudencial, a seu turno, não restou caracterizado, porquanto não foi feito o cotejo analítico entre o aresto recorrido e os julgados colacionados como paradigmas.

Posto isso, nego provimento ao agravo.

Brasília, 27/8/2003.

Ministro Antônio de Pádua Ribeiro,
relator

(Agravo de Instrumento 482.318/GO,
DJU 9/9/2003, p.359).

Penhora. Alienação.

Ausência de registro. Terceiro de boa-fé.

Fraude à execução não caracterizada.

Decisão.

Processual civil. Execução fiscal. Embargos de terceiro. Penhora. Imóvel. Ausência de registro da constrição. Fraude à execução. Inocorrência.

1. Não há que se falar em fraude à execução se à época da alienação do bem não havia o respectivo registro da penhora, fato que infirmaria a presunção de boa-fé do terceiro adquirente. Precedentes.

2. Ressalva do ponto de vista do Relator que, à luz do artigo 263 do CPC, entende perpetrada a fraude por parte do executado desde que proposta a ação. Destarte, a fraude à execução independe do elemento subjetivo, posto opera-se *in re ipsa*.

3. Agravo de instrumento a que se nega provimento. (CPC, art. 544, § 2º).

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Fazenda do Estado de São Paulo com fulcro no artigo 544 do CPC visando reformar decisão que negou seguimento a recurso especial sob o fundamento de que não houve prequestionamento explícito. Presentes as peças essenciais e preenchidos os demais pressupostos de admissibilidade do recurso, impõe-se a análise de seu mérito. Consta dos autos que A.S., ora agravado, opôs embargos à execução fiscal movida pela Fazenda do Estado de São Paulo em face de P.R.F., pugnando pela desconstituição da penhora recaída sobre imóvel que lhe havia sido vendido pelo executado, sustentando que o executado não fora citado e que alienara o imóvel mediante com-

promisso particular de compra e venda, datado de 27/2/93, para A.G.A., tendo a escritura definitiva sido lavrada em 29/10/93. O pedido foi julgado improcedente em primeiro grau, tendo a sentença sido reformada pelo acórdão recorrido, consoante se depreende da leitura da ementa abaixo transcrita:

"A penhora de bem imóvel não registrada na matrícula imobiliária, mostra-se ineficaz com relação a terceiro. Por consequência, para que se configure a fraude à execução, é necessário que a Fazenda comprove que o adquirente tinha plena consciência da constrição e, mesmo assim, adquiriu o bem."

Irresignada, a Fazenda do Estado de São Paulo interpôs recurso especial, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, sustentando violação do artigo 185 do CTN, porquanto ao entender necessário o registro da penhora do bem imóvel na matrícula imobiliária para a caracterização da fraude à execução, o Tribunal *a quo* teria negado vigência ao artigo 185, do CTN.

Contra-razões ao recurso especial apresentadas pelo ora agravado sustentando a manutenção do acórdão recorrido às fls. 39/40. Contraminuta ao agravo de instrumento pugnando a manutenção da decisão agravada às fls. 48/49.

É o relatório.

Decido.

Preliminarmente, a matéria federal apontada encontra-se devidamente prequestionada, viabilizando, assim, o conhecimento do apelo.

Contudo, o presente agravo de instrumento não merece prosperar.

A recorrente aponta ofensa ao seguinte artigo do Código Tributário Nacional:

"Art. 185. Presume-se fraudulenta a alienação ou one-

"... para que se pudesse ter como ineficaz a venda de imóvel, sob o argumento de que o bem estaria penhorado, fazia-se necessário o registro da penhora..."

ração de bens, ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa em fase de execução."

O dispositivo legal acima transcrito deixa claro que a presunção de fraude incide apenas quando o débito esteja "em fase de execução". Destarte, a jurisprudência do STJ se firmou no sentido de afastar a caracterização da fraude à execução quando na época da alienação do bem não havia o respectivo registro da penhora, fato que geraria a presunção de boa-fé do terceiro adquirente. Neste sentido, os seguintes precedentes:

"Processual civil. Fraude à execução. Alienação na pendência de ação de conhecimento. CPC, Artigo 593, II. Inexistência de inscrição da penhora. Boa-fé presumida dos terceiros adquirentes.

A 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ainda que relativamente a casos anteriores à lei 8.953/94, hipótese dos autos, vem entendendo que não basta à configuração da fraude à execução a existência, anteriormente à venda de imóvel, de ação movida contra o alienante capaz de aduzir à insolvência, somente admitindo tal situação quando já tivesse, então, havido a inscrição da penhora no cartório competente, salvo se inequívoco o conhecimento dos adquirentes sobre a pendência judicial, prova que incumbe ao credor fazer.

Ressalva do ponto de vista do relator.

Recurso especial conhecido e provido, para cancelar constrição. Procedência dos embargos de terceiro." (Resp 200.262/SP; relator ministro Aldir Passarinho Júnior; DJ 16/9/2002).

"Processo civil. Ação reivindicatória. Arrematante contra a pessoa que adquiriu de terceiro o imóvel alienado pelo executado após a penhora não registrada. Ausência de prova da ciência do adquirente. Fraude de execução declarada em processo que não envolveu o réu da reivindicatória. Invalidez da declaração em relação ao adquirente que não houve o bem do próprio executado, mas de terceiro. Precedentes. Recurso provido.

- Segundo entendimento firmado na Segunda Seção, no sistema anterior à lei 8.953/94, com lastro inclusive em orientação doutrinária, para a caracterização da fraude de execução, "não registrada a penhora, a ineficácia da venda, em relação à execução, depende de se demonstrar que o adquirente, que não houve o bem diretamente do executado, tinha ciência da constrição" Resp 110.336/PR; relator ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira; DJ 5/8/2002).

"Agravo interno. Processual civil. Fraude à execução. Alienação de bem penhorado. Embargos de terceiro.

Mesmo antes da lei 8.953/94, para que se pudesse ter como ineficaz a venda de imóvel, sob o argumento de que o bem estaria penhorado, fazia-se necessário o registro da penhora ou a demonstração concreta de ciência por parte do adquirente do ato constritivo, entendimento pacificado no âmbito desta Corte.

Agravo a que se nega provimento." (AGA 357.334/RS; relator ministro Castro Filho; DJ 24/6/2002).

"Locação predial urbana. Execução. Penhora sobre imóvel. Ato de constrição não levado a registro. Alienação do bem a terceiro. Artigo 593, II, CPC. Fraude de execução. Descaracterização.

A presunção de que trata o inciso II, do artigo 593, do CPC é relativa, e para configuração da fraude de execução torna-se necessário o registro do gravame. Na sua ausência, incumbe ao exequente provar que o terceiro adquirente tinha ciência da ação ou constrição. Acresce que, pelo parágrafo 4º, do artigo 659 do CPC, o registro da penhora não é presuposto da sua validade, mas sim de e eficácia *erga omnes*.

Recurso conhecido e provido." (Resp 293.686/SP; relator ministro José Arnaldo da Fonseca; DJ 25/6/2001).

Assim, inexistindo registro de penhora, cabe ao exequente a prova de que o terceiro adquirente tinha ciência da constrição para que fique configurada a fraude e, em consequência, seja decretada a ineficácia da alienação.

Não havia registro de constrição na época em que se deu a alienação do bem, motivo pelo qual não há que se falar em violação do mencionado dispositivo legal, pois afastada a presunção da fraude, cabia à Fazenda demonstrar a eventual má-fé da embargante, o que inexistiu na hipótese. É o que se depreende da leitura do acórdão recorrido:

"No caso presente, a apelada não providenciou o exato cumprimento do mandado de penhora com o cogente registro da penhora. Agiu com manifesta negligência e, portanto, não pode ver presumida a fraude à execução, como reconhecida pela sentença.

Descurrou-se a apelada de provar mediante elementos concretos que o apelante tivesse plena ciência da constrição. Além de o apelante ter adquirido o bem de outra pessoa, que o comprara do executado, somente se comprovou, pelo reconhecimento da inicial, que o impedimento ao registro da escritura seria a dívida ativa com o INSS. Ora, esse fato não induz o *consilium fraudis* exigido para a caracterização da fraude."

Sem prejuízo, afinamo-nos com essa tese jurisprudencial ao assentarmos em "Curso de Processo Civil":

"Em nosso entender, à luz do texto, é fraudulenta a alienação depois da propositura da ação e antes da citação, uma vez que a exigência da lei para considerar ineficaz o ato é de que, ao tempo da alienação, corra contra o devedor demanda capaz de reduzi-lo à insolvência. Ora, considera-se demandado o devedor desde que distribuída a ação onde houver mais de um juízo em competência concorrente ou despachada onde houver mais de um juízo (art. 263 do CPC). É imperioso que, antes de o andamento jurídico preocupar-se com o terceiro de boa-fé, volte-se para proteção da parte primeiramente lesada e que recorre ao Judiciário. Na verdade, o terceiro adquirente é lesado em segundo grau. A jurisprudência, contudo, revela não haver pacificidade quanto ao tema.

Hodiernamente a lei exige o registro da penhora, quando imóvel o bem constrito. A novel exigência visa à proteção do terceiro de boa-fé, e não é ato essencial à formalização da constrição judicial; por isso o registro não cria prioridade na fase de pagamento, penhora e depósito.

Entretanto, a moderna exigência do registro altera a tradicional concepção da fraude de execução; por isso, a alienação posterior ao registro é que caracteriza a figura em exame. Trata-se de uma exceção criada pela própria lei, sem que se possa argumentar que a execução em si é uma demanda capaz de reduzir o devedor à insolvência e, por isso, a hipótese estaria enquadrada no inciso II do artigo 593 do CPC.

A referida exegese esbarraria na inequívoca *ratio legis* que exurgiu com o nítido objetivo de proteger terceiros adquirentes. Assim não se poderia mais afirmar que quem compra do penhorado o faz em fraude de execução. 'É preciso

"...o pedido de imissão de posse com base em escritura pública devidamente registrada se sobrepõe à objeção feita com base em contrato particular de compra e venda..."

verificar se a aquisição precedeu ou sucedeu o registro da penhora'. Em caso de aquisição, por parte do comprador, insciente do processo não se declara a fraude, cabendo ao exequente substituir o bem penhorado. Neste passo, a reforma consagrou no nosso sistema aquilo que há muito se preconiza nos matizes europeus." (Fux, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2001, pp. 1049 e 1050).

Ex positis, haja vista que o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com o entendimento sólido desta Colenda Corte, nego provimento ao Agravo, com base no artigo 544, parágrafo 2º do CPC.

Brasília, 11/7/2003.

Ministro Luiz Fux,
relator

(Agravo de Instrumento 507.255/SP,
DJU 10/9/2003, p.148).

Imissão de posse.

Escritura pública de CV registrada.

Existência de contrato de CV não registrado.

Despacho.

Trata-se de agravo de instrumento manifestado por W.M.C. e outro contra decisão que inadmitiu recurso especial, no qual se alega negativa de vigência aos artigos 267, VI, do CPC, 102 e 147, do Código Civil revogado, em questão exteriorizada nesta ementa:

"Apelação cível. Ação de imissão de posse. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Existência de contrato de compra e venda não registrado. Imóvel vendido ao autor através de escritura pública de compra e venda devidamente registrada. Alegação de simulação. Inocorrência. Ação procedente. Sentença mantida. Recurso improvido.

Embora tenha sido a ação de imissão de posse suprimida do rol das ações especiais previstas no Código de Processo Civil de 1973, pode ser exercitada, pelo procedimento comum (ordinário ou sumário, dependendo do valor da causa), nas hipóteses em que o autor tenha direito subjetivo à posse, razão pela qual o pedido formulado nesse sentido não pode ser considerado como juridicamente impossível.

Afastada a alegação de simulação, o pedido de imissão de posse com base em escritura pública devidamente registrada se sobrepõe à objeção feita com base em contrato particular de compra e venda, já que a propriedade imóvel se adquire com a transcrição do título no registro imobiliário."

O litígio foi resolvido com âncora nas provas produzidas, e a sua revisão esbarra na Súmula 7 do STJ.

Ademais, não houve o prequestionamento da matéria (Súmulas 282 e 356 do Colendo STF).

Pelo exposto, nego provimento ao agravo.

Brasília, 28/3/2003.

Relator: Aldir Passarinho Júnior,
relator

(Agravo de Instrumento 453.914/MS,
DJU 4/4/2003, p.378/379).

Venda de imóvel.

Falsificação de alvará judicial.

Escritura pública. Registro.

Ementa.

Direito processual civil. Ação reivindicatória. Falsidade do título de domínio.

I - Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal *a quo* (Súmula no 211/STJ).

II - Para a caracterização do dissídio jurisprudencial, é necessária a demonstração das circunstâncias que assemelhem os casos confrontados.

III - Agrava de instrumento desprovido.

Decisão. Trata-se de agravo de instrumento contra decisão denegatória de recurso especial fundado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, interposto contra o acórdão assim ementado:

"Ação reivindicatória. Registro imobiliário. Nulidade de decretação de ofício. Validade. Improcedência do pedido. Apelação improvida.

Tendo sido declarada de ofício a nulidade absoluta do título que serve de base à ação reivindicatória de imóvel, impõe-se a confirmação da sentença pela qual foi julgado improcedente o pedido dos autores em razão de tal nulidade".

Os agravantes, autores da mencionada ação reivindicatória, alegam violação dos artigos 147 e 152 do Código Civil. Sustentam que o Tribunal *a quo* não deveria ter reconhecido a existência de fraude na transferência do imóvel objeto da ação. Entendem, também, que foram contrariados os artigos 128 e 460 do Código de Processo Civil, pois é *extra petita* a decisão que declara a falsidade de documento sem pedido para tanto. Apontam, ainda, dissídio jurisprudencial.

A pretensão não prospera.

Os artigos 147 e 152 do Código Civil não foram objeto de debate pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de embargos declaratórios. Com efeito, tais dispositivos tratam da invalidade do ato jurídico. No caso, não se declarou a nu-

"Tendo sido declarada de ofício a nulidade absoluta do título, impõe-se a confirmação da sentença pela qual foi julgado improcedente o pedido dos autores..."

lidade de ato jurídico, mas se considerou falso um documento, inidônea a prova forjada pelos agravantes para amparar sua pretensão.

Logo, faz-se aplicável à espécie a Súmula 211 deste Tribunal.

Também não há que se falar em ofensa aos artigos 128 e 460 do CPC, pois a lide foi julgada nos limites em que proposta, não sendo necessário pedido expresso para que determinada prova seja considerada falsa. Ao contrário do que propõem os agravantes, não se verifica a necessidade, no caso, de ação autônoma para a declaração da falsidade do documento. Se ao juiz cabe apreciar livremente as provas, não pode deixar de julgar contra o autor a ação reivindicatória lastreada em documento forjado.

Vê-se que foi "sobejamente demonstrado nos autos, através de prova testemunhal e documental, que o alvará judicial que autorizava a venda do imóvel objeto da presente demanda, que serviu de ponto de partida para a escritura pública e para o registro imobiliário, foi forjado, havendo a assinatura do juiz sido grosseiramente falsificada de acordo com o que se pode ver pelo documento de fls. 68 a 69".

Além disso, é relevante a indagação formulada pelo julgador de origem: Se os agravados são os legítimos donos do imóvel pleiteado, "por que deveriam ajuizar ação anulatória?".

Quanto ao dissídio jurisprudencial, tem-se que não restou caracterizado, pois não demonstradas as circunstâncias que assemelhassem os casos confrontados.

Posto isso, nego provimento ao agravo.

Brasília, 18/3/2003.

Ministro Antônio de Pádua Ribeiro,
relator
(Agravo de Instrumento 480.023/MG,
DJU 1/4/2003, p.285).

Fraude à execução.

Alienação de imóvel penhorado.

Penhora não registrada. Irrelevância.

Ementa.

Direito processual civil. Fraude à execução. Alienação de imóvel penhorado.

I - "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial" (Súmula 7/STJ).

II - Agravo de instrumento desprovido.

Decisão. Trata-se de agravo de instrumento contra decisão denegatória de recurso especial fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, interposto contra o acórdão assim ementado:

"Fraude à execução. Doação de imóvel após ciência do devedor da penhora incidente sobre referido imóvel. Inscrição da penhora no Cartório de Registro de Imóveis inócurrenente. Fato que não pressuposto para a caracterização da fraude. Fraude reconhecida. Doação declarada ineficaz. Decisão mantida. Agravo improvido".

O agravante entende violados os artigos 593, II e III, e 659, parágrafo 4º, do Código de Processo Civil, bem como o artigo 240 da lei 6.015/73.

O inconformismo, todavia, não prospera, pois o recurso veicula a pretensão de reexame de prova. Logo, é aplicável à espécie a Súmula 7 desta Corte.

Sustenta o agravante que não busca o reexame de pro-

va, mas a adequada valoração desta. Porém, não é o que ocorre. Procura-se, no recurso, demonstrar que não estão presentes os elementos caracterizadores da fraude à execução.

Do acórdão recorrido, por outro lado, observam-se as evidências de que o devedor, ao alienar o imóvel, sabia da penhora que incidia sobre este, mesmo porque já efetuada a citação para a ação de execução.

Posto isso, nego provimento ao agravo.

Brasília, 25/3/2003.

Ministro Antônio de Pádua Ribeiro,
relator

(Agravo de Instrumento 479.937/SP,
DJU 4/4/2003, p.347).

Loteamento.

Desafetação. Alienação. Permuta.

Abertura de matrícula.

Ementa.

Recurso ordinário. Mandado de segurança. Registro de imóveis. Matrícula. Bem público. Desafetação. Permuta.

1. O imóvel foi adquirido pelo Poder Público de forma originária, por afetação decorrente da implantação de loteamento aprovado. Após, houve a desafetação do bem em regular processo legislativo, tornando-o bem dominical, passível de alienação.

2. Da escritura pública de permuta constou expressamente que as partes contratantes autorizam o Oficial do Registro de Imóveis "a promover abertura de matrícula do imóvel dado em permuta a O.A. e sua mulher como de origem no loteamento mencionado". Assim, a abertura de matrícula do imóvel em nome do Município de Leme, SP, e o posterior registro da permuta celebrada entre o referido Município e O.A. e sua mulher atende ao disposto no artigo 228 da lei 6.015/73, não se ferindo o princípio da continuidade, além de evitar a restrição ao negócio regularmente celebrado, obedecidos os preceitos legais pertinentes. A escritura de permuta, portanto, não contém qualquer vício que impeça o registro da transação, revelando-se claro o direito do impetrante a obter junto ao Cartório do Registro de Imóveis a matrícula do imóvel em questão e o conseqüente registro da permuta.

3. Recurso ordinário conhecido e provido.

Brasília 10/12/2002.

Ministro Carlos Alberto Menezes Direito,
relator

(Recurso Ordinário em MS 12.958/SP,
DJU 31/3/2003, p.213).

"Da escritura pública
de permuta constou que as
partes contratantes autorizam
o Oficial do Registro
de Imóveis a promover
abertura de matrícula..."

Irib responde a 1.580 consultas técnicas em dois anos

O serviço de atendimento a consultas técnicas do Irib respondeu a quase 800 questões por ano, em 2002 e 2003, vindas de todo o Brasil (veja o quadro).

As perguntas podem ser enviadas pelo seguinte endereço eletrônico: [www.irib.org.br/perguntas/perguntas.asp].

As respostas do Irib aos interessados formam uma base de dados que pode ser consultada por todos os as-

sociados em [www.irib.org.br/asp/pesq_perguntas.asp].

O Irib procura oferecer a resposta mais adequada e bem fundamentada tecnicamente, no menor prazo possível. Envie sugestões e comentários para o constante aprimoramento do serviço.

Equipe exclusiva

Na sede do Irib, a advogada Rafaela de Moraes

Relatório de consultas recebidas e respondidas em 2002*

Estado/Mês	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Total/estado
AL	•	•	•	1	•	3	•	1	1	1	•	1	8
AM	•	•	•	•	1	•	•	•	•	•	•	•	1
AP	•	•	•	•	1	•	•	•	•	2	4	•	7
BA	•	•	•	•	1	•	•	1	2	2	•	2	8
CE	•	•	•	1	•	•	1	•	1	1	•	3	7
DF	•	•	•	•	•	3	•	•	2	1	•	•	6
ES	1	•	1	8	1	8	11	8	9	4	6	1	58
GO	•	•	1	1	•	3	4	1	2	2	•	1	15
MG	•	•	4	9	8	15	3	2	9	10	4	15	79
MS	1	•	2	5	3	8	4	1	2	3	2	6	37
MT	1	•	•	3	2	8	10	2	5	1	5	2	39
PA	•	•	•	1	1	•	•	1	•	•	1	•	4
PB	•	•	•	1	•	1	•	•	•	1	2	•	5
PE	1	•	1	•	•	7	6	1	•	2	1	1	20
PI	•	•	2	1	•	•	1	2	•	•	•	•	6
PR	•	1	3	8	6	10	11	1	7	6	7	7	67
RJ	•	•	1	3	10	1	•	•	3	5	5	2	30
RN	•	•	•	•	3	6	3	2	6	2	3	7	32
RO	1	•	•	3	•	3	•	1	4	•	•	•	12
RS	•	•	•	7	7	6	5	1	15	7	7	7	62
SC	•	•	•	2	6	6	6	2	7	3	5	2	39
SE	•	•	•	•	•	•	1	1	•	•	•	•	2
SP	3	1	6	22	23	21	24	25	27	28	26	24	230
TO	•	•	1	1	2	3	3	1	1	2	2	•	16
Total/Mês	8	2	22	77	75	112	93	54	103	83	80	81	790

*Estado com maior número de consultas enviadas: São Paulo, com 230 consultas

*Mês com maior número de consultas enviadas: junho, com 112 consultas / *Total de consultas enviadas no ano de 2002: 790

Alves dedica-se exclusivamente ao atendimento das consultas técnicas.

A coordenação do trabalho é do conselho jurídico do Instituto, composto pelos doutores Narciso Orlandi Neto, Hélio Lobo Junior, José de Mello Junqueira, Ulysses da Silva, Elvino Silva Filho e Ademar Fioranelli.

CONSULTE O BANCO DE DADOS IRIB RESPONDE

■ Envie suas perguntas

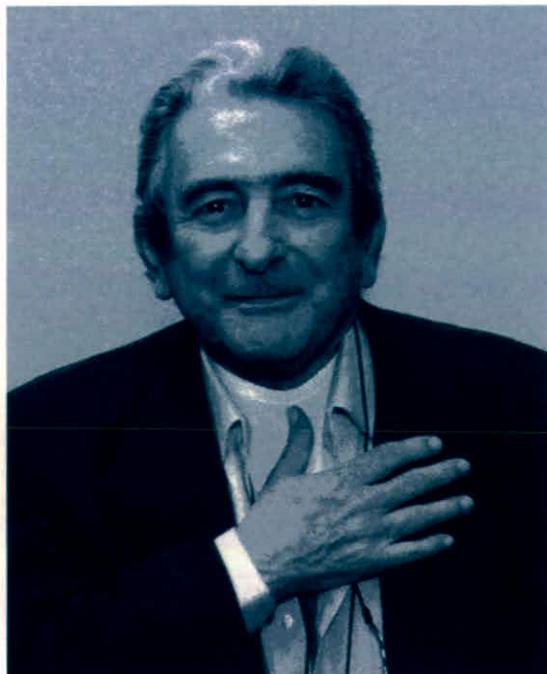
<http://www.irib.org.br/perguntas/perguntas.asp>

■ Consulte todas as respostas do Irib

http://www.irib.org.br/asp/pesq_perguntas.asp

Relatório de consultas recebidas e respondidas em 2003

Estado/Mês	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Total/estado
AL	*	*	*	*	*	*	*	*	1	*	*	*	1
AM	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1
AP	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
BA	*	1	*	*	*	*	*	1	*	*	*	*	2
CE	2	1	1	5	1	1	*	*	1	1	1	*	14
DF	*	*	*	*	1	*	*	1	1	1	*	*	4
ES	4	5	3	4	7	5	3	1	10	2	7	1	52
GO	5	2	2	*	1	2	*	*	5	3	7	2	29
MG	15	10	7	2	12	10	1	1	7	15	13	9	102
MS	4	3	1	*	1	2	*	2	10	2	2	1	28
MT	2	2	5	1	4	7	2	1	8	9	1	3	45
PA	*	2	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	3
PB	*	1	*	*	*	*	1	*	*	1	*	*	3
PE	1	*	1	1	1	*	1	*	2	*	*	*	7
PI	*	*	*	2	*	*	*	*	*	*	1	*	3
PR	7	8	5	4	4	7	1	1	11	6	*	2	56
RJ	2	1	2	4	10	1	*	*	3	5	5	2	35
RN	1	*	*	*	*	1	*	*	1	*	*	*	3
RO	1	*	1	*	1	2	1	*	1	*	1	*	8
RS	5	2	8	1	6	*	1	5	17	11	11	3	70
SC	2	6	1	*	6	3	*	1	8	4	2	2	35
SE	*	*	*	1	*	*	*	*	*	*	*	*	1
SP	36	21	16	20	27	18	10	8	36	40	29	21	282
TO	*	*	*	1	*	*	*	*	1	4	*	*	6
Total/Mês	88	65	53	47	82	59	21	22	123	104	80	46	790



Gilberto Valente da Silva

Sérgio Jacomino*

No dia 28 de novembro de 2003 faleceu Gilberto Valente da Silva. Acho que não seria excessivo dizer “o nosso” Gilberto Valente da Silva. Afinal, ele de tal modo havia se entregado aos registradores, por amor ao registro e aos registradores, que penso não ser inadequado, como presidente do Irib, considerá-lo assim tão próximo, confundido que estava com os nossos sonhos, desejos, legítimos interesses.

Gilberto era o registro. Foi, por muito tempo, a perfeita tradução do registro. Sua longa trajetória se fez abrindo caminhos e construindo sentidos para o direito registral imobiliário pátrio. Mas não se pense que se furtasse a calear as mãos para desentranhar, da prática diuturna da Vara de Registros Públicos de São Paulo – e depois pela advocacia apaixonada –, o elemento necessário para criar um sistema em tudo coerente. Gilberto era sábio. Prudente. Expressava-se com uma clareza e simplicidade que é um signo dos sábios. Podia responder como ninguém às invectivas que lhe formulassem, fossem seus perquiridores

autoridades acadêmicas, judiciárias ou simplesmente registradores de uma mítica Xiririca da Serra, como ele gostava de dizer o lugar nenhum, ou uma Jacutinga tão poética e imponderável.

Lembro-me do GVS quase como uma entidade mítica. Sendo escrevente em São Bernardo do Campo, certa feita ele visitou a comarca. Criou-se um fato político, agitaram-se os meios judiciários. E nós, acostumados a ler os rabi-chos de publicações do diário oficial, diligenciando uma atualização constante pela jurisprudência autorizada da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, ansiávamos conhecer a figura que nos deixava tantas e tão importantes pistas. Conheci-o, entretanto, por escrito. Não quis o destino que nossos caminhos se cruzassem então.

Mas quero dizer que ficou gravado em mim, amalgamado num sistema que anela coerência, o seu texto luminoso, claro, limpo, direto; ele ainda reverbera, compondo uma harmonia complexa, um sentido lógico e coerente que me garante segurança ao manejar os conceitos de direito registral, decidindo os casos concretos. Sou reconhecidamente tributário dos maiores que me antecederam e a voz singular desse homem há de ser publicamente reconhecida e louvada.

Enfim, não fui, como muitos dos registradores que me antecederam na carreira e no Irib, um amigo próximo do Gilberto. Mantive com ele, é verdade, uma relação complexa, às vezes tensa. Dissonávamos, fragmentando o coro do vozerio banal. Não sei avaliar o quanto a dissonância é música para ouvidos superiores. Eu, muito modestamente, procurei manter a coerência e, no fundo, no fundo, divergindo publicamente como divergimos em muitos e relevantes assuntos, soubemos manter todavia uma linha tênue de cumplicidade e respeito que muitos desconhecem, mas que foi zelosamente cultivada por nós, até o fim.

Quero encerrar essa modesta homenagem dizendo que minha voz, aqui, é a voz dos registradores. De muitos registradores, incontáveis discípulos, inumeráveis amigos. Uma constelação valenciana. Irradio com meus limitados modos o sentimento dos que viam e reconheciam nesse homem extraordinário a importância de um verdadeiro líder; que divisavam a marca de um genuíno mestre. Um homem notável. GVS: um nome inesquecível que inscreveu, para sempre, uma história do registro imobiliário brasileiro.

* *Sérgio Jacomino* é o quinto oficial de Registro de Imóveis em São Paulo, SP, e presidente do Irib.

Morreu o heuretés!

Ricardo Dip*

O que designamos *sorte* ou *azar* é a ignorância da misteriosa causatividade de todas as coisas, das mais pequeninas às gigantescas. Alguém, um dia, indicou-me a leitura de *I Promessi Sposi*, de Alessandro Manzoni, e foi lá, nesse romance admirabilíssimo, que aprendi serenamente a desconfiar dos 'azares' e das 'sortes', das superstições e da vã observância, a desconfiar da amplitude da estultícia humana – a começar, *hélas*, da minha própria – e, em contrapartida, a pôr confiança no *Logos* de todos os mistérios. Deixo melhor tudo isso para outro dia.

Aqui me aventuro só a registrar um desses trágicos 'acazos'. Sexta-feira à noite, persuadido, como sempre, pelos razoáveis motivos de sempre com que minha mulher de sempre me desentoca de casa, lá fui eu à necrópole paulistana, confortado por dois casais muito amigos. Fomos jantar num bom restaurante de Moema. Fazia hora e meia que estávamos ali quando me dei conta de uma *novidade* – uma novidade que tardara uma década inteira: ali estava, em corpo e alma, sangue e patelas, o emérito jurista Álvaro Pinto de Arruda.

Dez anos fazia ou até mais! A ponto de que eu, despovoador já dos cabelos que me ocultavam a calva muito feia, desnitrado do bigode que esbranquiçou nos últimos tempos, desprovido dos óculos que me corrigiam a miopia... a ponto de que eu sequer fui reconhecido pelo Álvaro. Bem é que ele não perdeu nada com isso, mas o fato é que não me reconheceu e, suspeito, foi só a custo de eu entoar, clara e pausadamente, meu pequeno sobrenome, que ele teve a gentileza de agitar seus neurônios e de lembrar-se deste antigo e persistente camponês.

Mas *por quê?* Por que nesta brutal necrópole de São Paulo, com dez milhões e ainda mais de habitantes? *Por que* dez anos depois? *Por que* é que tinha de ser no dia 29 de novembro de 2003, cerca das dez horas da noite, que eu encontraria de novo um pensador dos registros públicos do porte desse meu velho amigo Álvaro Pinto de Arruda?

Para algo havia de ser. As coisas não acontecem por sorte ou por azar. Ocorrem para que a *Justiça* se cumpra no mundo dos homens.

Pois é: do Álvaro tinha eu de ouvir a notícia funesta. Dele, amigo entre os primeiros de Gilberto Valente da Silva, amigo deste Gilberto como o foram (e são) o juiz Ubiratan de Arruda, o sociólogo Mariwal Jordão, o procurador de justiça José Roberto Garcia Durand... Pois eu tinha de ouvir, horas depois da morte de Gilberto Valente da Silva, essa notícia que o Álvaro me deu de viva voz...

Morreu o *heuretés*, morreu o inventor do contemporâneo registro de imóveis brasileiro!

Não tinha já palavras. *Ago-ne?* Como deveria agir? Como pode o registro de imóveis brasileiro conviver com a solidão em que todos forçadamente nos encontramos? Como é que se evita o sentimento de que perdemos o escavador de nossas mais fundas verdades na praxe registral?

Consola-me a idéia de que Álvaro Pinto de Arruda foi o portador de alguma forma de mensagem do *heuretés*! Eu, reservista, atocaiado no campo, às margens do Tietê, fazia tempo que não conversava com o grande Gilberto. Pois estou convencido de que o Álvaro me trazia um telegrama espiritual urgentíssimo: uma ave-maria bem rezada, ali mesmo, naquele minuto – e pouco importa que o plenário do restaurante ignorasse minha conversação interior –, uma ave-maria pela alma do *heuretés*!

Não tinha mais palavras... Já estou agora de volta às leituras que vou costumeiramente arrumando com meus (maus) modos. Fico a imaginar se o céu e o inferno têm seus livros de registros. Hão de ter. A segurança é importante, e o céu e o inferno são estados de segurança, bem ou mal, definitivos. O purgatório é outra coisa: lá as inscrições são provisórias... Estou a ver que São Pedro já convocou o *heuretés* para ordenar os registros e as averbações, e, por certo, por certo, para ser o maior prático dos cartórios celestes: no céu, é verdade, não fica bem falar em *pinga-fogo*, mas, uma vez, faz tempo, eu descobri no '*pinga-fogo do Gilberto*' uma espécie contemporânea das medievalíssimas *quaestiones disputatae*. Chamemo-las assim. Para o Gilberto, nós sabemos, tanto faz. Ele, provavelmente, sempre saberá a resposta do que lhe perguntarem acerca dos registros...

P.S. Amigo Gilberto, guarde uma vaga no protocolo para esse seu aluno e cascabulho de pequeníssimo porte. Enquanto isso, contente-se com as ave-marias com que impetro sua glória no céu.

* O doutor Ricardo Dip é juiz do tribunal de Alçada Criminal de São Paulo.



GVS e Ricardo Dip, Curso de Verão Dr. Gilberto Valente da Silva, São Paulo, 1/12/1997, FD de Alphaville.

Remexendo a memória

Maria Helena Leonel Gandolfo*

Anos 70...

Éramos jovens...

Ele, juiz de Direito da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo. Eu, oficial de um dos cartórios de registro de imóveis da capital, admirada com a simplicidade de um juiz que, convocando os titulares dos cartórios que lhe competia fiscalizar, apresentava-se a eles, solicitando de cada qual um depoimento sobre a situação de sua serventia, os problemas que porventura houvesse e as dificuldades que estariam impedindo sua solução.

Foi a partir desse momento – que não exagero em denominar mágico – que se iniciou o maior entrosamento jamais experimentado entre o poder Judiciário e os titulares das serventias extrajudiciais do estado de São Paulo, com vistas ao aperfeiçoamento da prestação desse tão importante serviço público que é o registro imobiliário.

A ocasião não poderia ser mais oportuna: a perspectiva da entrada em vigor da lei 6.015/73, com a revolucionária mudança do sistema registral, exigia um monumental esforço de cada um de nós – registradores, juízes e curadores –, para que o serviço prestado pelos cartórios não sofresse solução de continuidade. Era importante que o público, o usuário desse serviço, tivesse desde o início um atendimento eficiente e esclarecedor, pois as dúvidas que pairavam sobre a aplicação da nova sistemática eram inúmeras.

Na Vara de Registros Públicos, convocados pelo juiz Gilberto Valente da Silva, nosso corregedor permanente, tivemos reuniões semanais, às vezes duas por semana, durante os meses que antecederam a vigência da lei 6.015. Preciosos momentos de estudo e reflexão sobre as inevitáveis alterações que em breve teríamos de enfrentar, em particular a principal e grande inovação: a matrícula. Não satisfeito com isso, ele mesmo organizou seminários que se realizaram na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, dos quais participaram também registradores das cidades do interior do estado, todos irmanados num estimulante trabalho preparatório para o advento da nova lei.

No dia 2 de janeiro de 1976, embora ansiosos, nos sentíamos preparados.

Pois éramos jovens...

A partir de então tive a oportunidade de presenciar o trabalho incansável desenvolvido por Gilberto Valente da Silva nos encontros de oficiais de registro de imóveis do Brasil, patrocinados pelo Irib. Encontros nacionais, realizados anualmente, quase sempre nas capitais deste imenso país e eventuais encontros regionais, em cidades menores, buscando levar o Irib aos registradores que, por uma razão ou outra, não haviam podido comparecer aos encontros anuais, mas necessitavam de apoio e orientação.

A nenhum deles Gilberto Valente da Silva faltou. Esteve presente em todos aqueles encontros, nacionais e regionais, não como simples assistente, mas como participante ativo, totalmente sintonizado com as questões registrárias, com os problemas normais enfrentados pelos cartórios, com as dificuldades que surgiam quando era editada uma nova legislação; enfim, tinha alma de registrador.

Mesmo durante o período em que exerceu as funções de juiz corregedor permanente soube conciliar sua dedicação ao Irib com as obrigações inerentes à magistratura e, depois de aposentado, mesclava a assessoria jurídica que prestava ao instituto e seus associados com o exercício da advocacia.

Era realmente infatigável!

Ninguém que tenha participado dos encontros vai esquecer sua atuação no célebre *pinga-fogo*. Não era fácil acompanhar seu ritmo de trabalho. Disponível e animado, ora ajudava a resolver um intrincado problema exposto em plenário, ora respondia com paciência às mais singelas perguntas que lhe eram formuladas. Mas que ninguém se iludisse com suas piadas e seu bom humor: cobrava energeticamente dos registradores, honestidade, correção e eficiência no cumprimento de suas funções.

Foram 30 anos de constante devotamento ao Irib e aos registradores brasileiros, 30 anos de trabalho exercido com amor, testemunhados pela minha geração, mas cujos frutos são e continuarão sendo colhidos pelos que nos sucederam.

Fui conhecer seu novo escritório um mês antes de seu falecimento. Conversamos muito, cada qual contando um pouco de sua vida, falando dos planos que tínhamos para o futuro, mas também abrindo o baú das saudades.

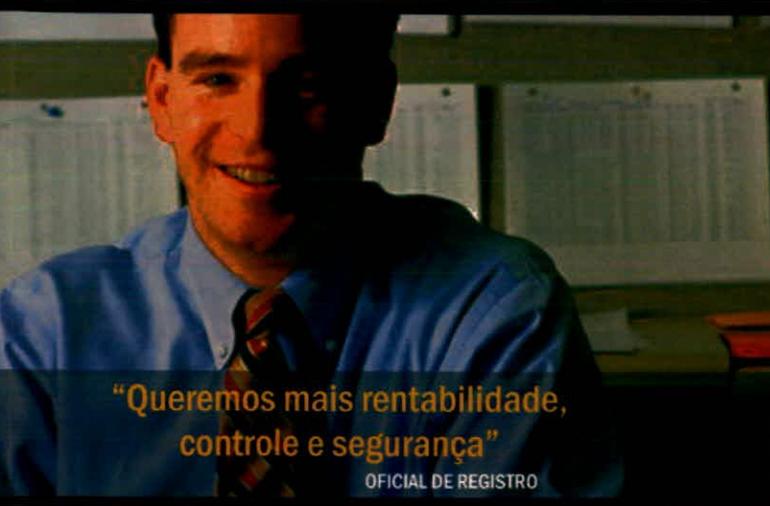
Porque já não éramos mais jovens...

Mas também não era ainda a hora da partida.

Vamos sentir sua falta, Gilberto!

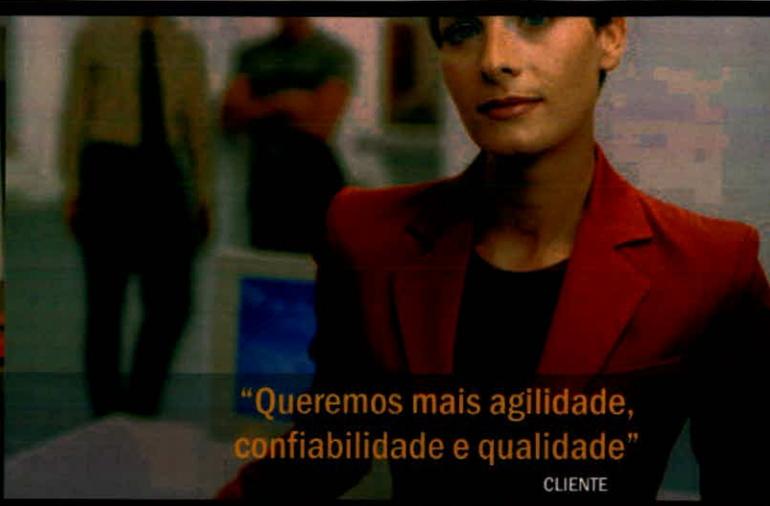
**Maria Helena Leonel Gandolfo* é ex-registradora imobiliária de São Paulo, SP.

SUPRINDO AS NECESSIDADES DO SEU REGISTRO DE IMÓVEIS



“Queremos mais rentabilidade,
controle e segurança”

OFICIAL DE REGISTRO



“Queremos mais agilidade,
confiabilidade e qualidade”

CLIENTE

REGISTER SQL 3

Segurança e Agilidade aliadas a um novo conceito: a Automação

Conheça o REGISTER SQL 3, um sistema exclusivo para Ofícios de Registro de Imóveis, que, além de estar preparado para evoluir com tecnologias futuras, oferece confiabilidade, segurança, performance e integridade relacional em todo o gerenciamento dos trabalhos inerentes ao Registro de Imóveis.

A Escriba Informática apresenta excelência no desenvolvimento de sistemas, oferecendo soluções voltadas às necessidades exclusivas das áreas Registral e Notarial, sempre focando a qualidade com a utilização de técnicas modernas e de profissionais qualificados.

Com o REGISTER SQL 3, você vai conseguir fazer tudo o que os outros sistemas não fazem.

MUDE e veja a diferença.

Conheça também nossos produtos para:

- TABELIONATOS DE NOTAS (Assina e Notas)
- PROTESTOS (Protest)
- TÍTULOS E DOCUMENTOS E PESSOAS JURÍDICAS (Document)
- REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS (Recivil)
- DISTRIBUIDOR DE PROTESTOS (Distribuidor)
- FINANCEIRO PARA TABELIONATOS E OFÍCIOS (Cashnotary)

ALGUMAS DAS VANTAGENS DO SISTEMA:

- Suporte rápido, seguro e qualificado para todo o país via Internet
- Controle de recepção e entrega de documentos via internet
- Gerenciamento completo de todo processo que envolva registros, averbações e certidões
- Controle dos usuários do sistema com níveis de acesso e relatórios de atos praticados
- Controle da fração ideal do imóvel prevenindo a venda de áreas inexistentes
- Lançamentos simultâneos nos indicadores
- Alerta em tela sobre irregularidades existentes para prática de atos e certidões
- Lançamento da indisponibilidade de bens
- Controle do cadastro de procurações, INSS e sinal público
- Gerenciamento de desmembramentos e unificações dos imóveis
- Emissão de certidões digitalizadas através de editor próprio
- Backup on-line do banco de dados (Ferramenta Escriba-Backup)

Conheça nossos produtos e serviços pelo site
www.escriba.com.br



INFORMATIZAÇÃO NOTARIAL E REGISTRAL

Avenida Senador Salgado Filho 2464 - Guabirota - Curitiba-PR CEP: 81510-001
(41) 2106-1212 - Fax : (41) 296-6640



*Venda de escravos, autor desconhecido, 1829 (data provável).
(Fonte: Almanaque Brasil de Cultura Popular, 2004).*