

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS GRANDES CENTROS URBANOS –
Dificuldades procedimentais para o implemento das metas tendentes à
melhor organização das cidades.**

Sumário:

*As grandes metrópoles brasileiras e o exemplo mais marcante desta? São Paulo, foi formada por movimentos desorganizados da massa populacional que tomaram todos os anos periféricos da cidade, consolidando uma situação que exige solução, que deve ter início pela **regularização fundiária**, que foi pela Constituição, aprofundada pelo Estatuto da Cidade e exigida, a nível local, pelo Plano Diretor. Este procedimento deve ser implementado em atenção ao vetor da função social da propriedade que **prioriza o interesse coletivo** da cidade no seu contraste com os interesses individualmente considerados.*

*A **função social** da propriedade não tem lastro no ideário SOCIALISTA (- que tanto amedronta o mundo conservador e emperra as estruturas -), pois o social que a expressa carrega, diz respeito a sociedade ou cidade, de forma que a sua estrutura e seu conteúdo se prendem muito mais à ideia coletiva de SOLIDARIEDADE, que se constitui em um dos objetivos maiores da federação (art. 3º, I, da Constituição Federal).*

A regularização fundiária representa, em apertada síntese, a transformação da “propriedade” irregular em propriedade regular, conferindo a esta o melhor uso, melhor fruição, em razão da urbanização, e a melhor disposição, com a devida titulação dominial.

As medidas procedimentais disponibilizadas para tal intento, que são precisamente a retificação de registro e a ação de usucapião, não respondem satisfatoriamente às necessidades de organização das cidades.

A ação de retificação de registro enfrenta enormes problemas em razão da rigidez dos princípios que informam segmento

Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Seminário – “los sistemas de acreditación de la propiedad como instrumento de lucha contra la pobreza”

registrário, e da precariedade da descrição tabular das grandes glebas, que foram objeto dos parcelamentos irregulares. A superação destas dificuldades depende da adequada compreensão do sentido da função social da propriedade, principalmente com a aplicação prática da prevalência do interesse coletivo.

A ação de usucapião e até a concessão especial de uso para efeito de moradia, também devem ser orientados por este mesmo sentido, para que o procedimento seja destravado, cumprindo o seu desiderato constitucional, gerando cidades mais equilibradas, justas e solidárias.

Temário: (1) formação das cidades; (2) formas de organização das cidades; (3) aplicação dos conteúdos normativos; - invasões e ocupações; - substrato fático; - retificação de registro; (4) retificação de registro na regularização fundiária; (5) da usucapião; (6) da concessão de direito real de uso; (7) conclusão.

(1). – FORMAÇÃO DAS CIDADES:

O Brasil possui dimensão continental, ocupando quase a metade da América do Sul, ou o equivalente a dezoito vezes o território Espanhol. Com mais de oito milhões e meio de quilômetros quadrados, o Brasil tem a virtude de ser formado por terras férteis e produtivas, não se apresentando áreas desérticas ou geladas.

Mesmo assim o assentamento rural ou a ocupação urbana, não ocorreram de forma diluída e equilibrada em razão de forças naturais e sociais. Primeiramente porque significativo contingente do

território é formado por florestas, matas e por reservas hídricas, afinal, o Brasil abriga a maior bacia hidrográfica do mundo, e os apelos preservacionistas internos e externos têm evitado, em certa medida, a ocupação destas áreas.

Além destes limites naturais, a estruturação histórica/social da nação inibiu uma ocupação mais disseminada do território, pois ainda acusamos fortes resquícios da ocupação colonial, quando a nação brasileira foi fracionada em imensas glebas que marcaram a estrutura LATIFUNCIÁRIA do Brasil. Estas marcas da primitiva ocupação, que confiou a poucos grande parte das terras produtivas, são persistentes, e determinam ainda hoje, uma concentrada ocupação de nossos campos.

Estes fatores sucintamente destacados também contribuíram para a pouca fixação do homem ao meio rural, aumentando a fluência desta população aos centros urbanos, em especial para os grandes pólos de desenvolvimento interno.

O constante afluxo populacional, sempre convergiu para os principais centros urbanos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, que atuam como pólos de atração econômica.

São Paulo, inequivocamente, é o maior e mais importante centro urbano do Brasil, sendo pujante em decorrência de sua força econômica, produzindo quase um terço (1/3) de toda a produção interna bruta, e pujante por sua força social, reunindo mais de dezoito (18)

milhões de habitantes apenas na cidade de São Paulo e nos centros que formam a sua área metropolitana.

Contudo, a cidade de São Paulo, ou melhor, a grande São Paulo, não se formou de maneira planejada ou em atenção aos salutaros padrões urbanísticos, pois foi submetida pelos movimentos desorganizados da massa populacional, que afluiu à cidade, ocupando principalmente as áreas pouco protegidas, invariavelmente as áreas excluídas do mercado formal, como as áreas de mananciais e de preservação permanente.

Entre os habitantes locais e a população que se deslocou à procura de oportunidades e empregos, se instaurou uma situação de acentuado desnível social, impregnado por uma desbalanceada distribuição de riquezas, ladeando ricos e pobres, em um contraste chocante, constrangedor e muito problemático.

O desnivelamento social que dificulta a vida da cidade, mesmo sendo assunto obrigatório de todos os debates e alvo de inúmeras investidas políticas, não acusou qualquer redução ou abrandamento ao longo dos últimos anos, se mantendo preocupante e persistentemente. Recente levantamento acusa que São Paulo é uma das principais metrópoles da injustiça social.

Ricos, pobres e toda a imensa classe média convivem em uma cidade repleta de problemas gerados por este desnível social, decorrente do desbalanceamento de forças econômicas, que alavanca, para baixo, a qualidade de vida de seus habitantes, tanto dos pobres como dos ricos, na medida se mostra como fonte geradora da maior

parte dos problemas internos, mormente os ligados à “segurança” e à “organização da cidade”.

Uma cidade insegura e com serviços públicos deficientes como ocorre em São Paulo, principalmente no que afeta à organização social, as questões relativas à moradia, ao transporte público, à saúde e à educação, passam a exigir a adoção de metas e posturas firmes e seguras capazes romper a limitação temporal dos mandatos políticos para que se instaurem firmes, como vetores permanentes voltados à resolução das questões coletivas, que atinge e afeta a massa da população excluída.

Obviamente que diversas frentes se abrem para o enfrentamento desta situação, mas uma das prioridades para este combate, diz respeito à melhor organização das cidades, que têm como uma das formas ativas para tal desiderato, a regularização fundiária, que por si só, é capaz de produzir reflexos positivos, reduzindo as distancias sociais e gerando melhoras econômicas e sociais.

A organização das cidades pelo processo de regularização fundiária envolve basicamente a urbanização, com a construção e preservação da infra-estrutura básica e de apoio, bem como a titulação dominial, conferindo a regularização registral, viabilizando a outorga de títulos de propriedade àqueles que se encontram em situação irregular ou que de “propriedade informal”.

Vários mecanismos e institutos jurídicos são disponibilizados para impulsionar a urbanização e para conferir titularidade dominial, destinados a atingir prioritariamente a camada

populacional mais carente, que se encontra mais desprotegida e desassistida em termos econômicos e financeiros.

Regularizar as cidades é conferir propriedade para quem possa ostentar este direito, e urbanizar as áreas regularizadas, dotando-as dos equipamentos públicos indispensáveis e suficientes para o suporte à população.

A cidade de São Paulo foi formada e desenhada pela persistente força de invasões e ocupações irregulares dos espaços urbanos, que se materializaram principalmente em seus anéis periféricos. O retrato da grande metrópole, determinado por estes movimentos desorganizados da massa populacional, conferiu uma aparência nada agradável à cidade em termos funcionais, pois o adensamento populacional se concentrou em áreas destituídas de infra-estrutura, ou com equipamentos públicos insuficientes para a demanda populacional.

Esta situação se consolidou ao longo dos anos e exige o enfrentamento através de posturas factíveis e eficientes.

(2) - FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DAS CIDADES:

O primeiro impulso voltado para a tentativa de resolução da situação de São Paulo e dos grandes centros urbanos brasileiros, veio sob a roupagem jurídica, materializada pela edição de comandos normativos, que conceberam e disponibilizaram um grande instrumental necessário para o ataque aos problemas urbanísticos, voltados, principalmente para as populações mais carentes.

Este panorama jurídico voltado à organização das cidades passou a ser montado e estruturado com a edição da Constituição Brasileira de 1988, considerada a “constituição cidadã”, justamente por resgatar os conceitos mais íntimos ligados às liberdades e à dignidade da pessoa humana. Este texto constitucional veio inaugurar um capítulo inédito na história do constitucionalismo brasileiro, ligado à “política urbana” e direcionado à melhor organização e ordenação das cidades.

O texto ápice do sistema brasileiro veio dar ênfase à função social da propriedade, gerando uma nova perspectiva para a solução dos problemas coletivos dos agrupamentos sociais, passando a admitir a prevalência do interesse coletivo sobre o individual privado, para a resolução das questões urbanísticas.

Representou, destarte, a passagem do “modelo liberal” clássico, que prestigiava irrestritamente a propriedade individual, para um modelo “gradual intervencionista”, com a outorga ao Estado da tarefa ligada à fixação dos rumos de crescimento e de ordenação das cidades, através de institutos jurídicos dotados de poder suficiente para submeter os interesses meramente privados e particulares, aos desígnios coletivos.

A Constituição brasileira em seus artigos 182 e 183, estrutura a política urbana, a partir do conceito de função social da propriedade, conferindo aos MUNICÍPIOS, que são as células políticas que representam as cidades, a indicação destes rumos e caminhos de ordenação urbana, através de um diploma denominado de PLANO

DIRETOR, que tem a missão de dar racionalidade e funcionalidade aos centros urbanos.

Cumprindo tarefa pertinente à estruturação FEDERATIVA brasileira, o Poder Central, representado pela União Federal, que desenvolve os atributos da soberania em seu relacionamento com as demais nações e internamente cumpre função de pólo padronizador de toda a regulamentação GERAL (normas gerais), inclusive sobre questões urbanísticas, editou a LEI, denominada *Estatuto da Cidade*, concebendo e disponibilizando para os Municípios, todo um novo ferramental jurídico, indispensável para a busca das soluções aos problemas das cidades.

Dentre as relevantes prioridades apontadas pelo ESTATUTO DA CIDADE, consta *regularização fundiária*, direcionada à resolução das questões dominiais e de urbanização.

A opção legal que se expõe pela leitura dos textos, é de conferir titulação dominial e urbanização para a camada populacional de baixa renda, sempre considerando que a própria população, uma vez segura em face da titulação dominial, passa a produzir movimentos constantes determinando uma forma de urbanização espontânea, capaz de gerar um fluxo econômico ativo.

Portanto, a regularização fundiária no sentido de “titulação dominial”, foi pensada como um instituto capaz de gerar, por si só, certo movimento interno nas cidades, propiciando melhoria da vida coletiva produzida a partir de impulsos de índole individuais e até mesmo

coletivos, formados a partir de associações de bairros ou de movimentos apoiados por organizações não governamentais ou centros religiosos.

Compõe pressuposto da regularização fundiária, que a mudança que se instaura com a “titulação dominial” atinge o cidadão em seu íntimo, em seu sentir, que reflete em seu comportamento, pois o título de domínio transforma o informal, em formal, o excluído, em incluído, afastando os opositores e gerando aliados para os interesse coletivos.

O tecido social passa a ser oxigenado, economicamente por micro investimentos, que produzem pela grande dimensão e pela extensão, macro resultados para a cidade, que se apresenta quase que como uma forma de urbanização espontânea.

A disseminação de títulos dominiais pode permitir, ainda, a criação de uma salutar suporte financeiro para a população agraciada com o benefício do domínio, como ocorre nos países mais desenvolvidos, que possuem linhas de crédito atrativas, escudadas em garantias hipotecárias, que muito podem contribuir para a melhoria da condição de vida da população, conferindo perspectiva de progresso e acessão a uma camada populacional até então excluída e despreparada para a evolução social.

Evidentemente que a urbanização deve caminhar ao lado da titulação e com propósitos convergentes, o que na prática não se mostra tão fácil, pois questões registrais, quando tratadas com rigor, podem emperrar a regularização dominial, que por sua vez podem impedir a urbanização, gerando um movimento reflexivo desastrosos.

O legislador pátrio, prevendo estas resistências naturais, sabiamente deu início a este movimento jurídico a partir do conceito de FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, que prestigia o individual enquanto atende aos interesses coletivos, e atende ao coletivo na sua justa dimensão e possibilidade, não permitindo a prevalência de qualquer dos interesses isoladamente considerados. Isto significa que regularização fundiária pode partir de qualquer um dos focos, ou seja, o que significa é que discricionariamente a titulação pode anteceder a urbanização ou vice-versa, dependendo do melhor interesse de bem organizar as cidades.

O exato percurso fático/burocrático voltado para a regularização fundiária, ainda está sendo montado e experimentado, pois mesmo já tendo sido fixada a orientação básica, o Brasil ainda costura e confecciona o arcabouço normativo regulamentar e procedimental.

Poucos foram os resultados práticos, até porque, o segmento imobiliário é por natureza conservador, resistindo muito às mudanças ou novas posturas (*os magistrados que atualmente ocupam as cadeiras de nossos Tribunais, em sua grande maioria foram forjados a partir de uma visão liberal, que encontram no Código Civil e não na Constituição, o centro do Ordenamento Jurídico, reverenciando até as últimas conseqüências, o interesse individual*).

Portanto, são significativos os obstáculos práticos em se organizar as cidades em atenção aos interesses coletivos contendo certas intransigências individuais e particulares. Dirigentes e dirigidos devem se inteirar de que a regularização fundiária afeta a cidade como um todo, reduz as diferenças sociais, melhora o fluxo interno, racionaliza a

prestação de serviços públicos, e habilita a população diretamente beneficiada pela titulação, para uma segunda etapa de desenvolvimento, calcada por fluxos econômicos e financeiros.

A regularização fundiária tal qual concebida pela legislação brasileira, não envolve qualquer atitude voltada à socialização da propriedade, mas representa um movimento de índole solidária, voltado para o bem coletivo.

(3). APLICAÇÃO DOS CONTEÚDOS NORMATIVOS:

- INVASÕES E OCUPAÇÕES:

São Paulo, como destacado, foi ocupada, mormente em seus contornos periféricos, por uma população carente que invadiu os espaços excluídos do mercado formal, tomando grande parte das áreas de preservação permanente, que compõem áreas verdes e áreas de mananciais. Afora as invasões, o desenho urbano também foi moldado por ocupações determinadas em glebas irregularmente fracionadas por loteamentos ou desmembramentos informais, feitos ao arrepio das leis e posturas Municipais, desatendendo as regras formais da cidade.

A ocupação desordenada dos espaços urbanos provocou o adensamento populacional em regiões despidas de equipamentos públicos, gerando todos os tipos de problemas e questões. Grande parte desta situação, no entanto, se consolidou e perenizou, não restando outra alternativa, a não ser a de permitir a regularização de

grande parte das glebas, mormente daquelas que não apresentam obstáculos intransponíveis de ordem urbanística e ambiental.

Neste sentido é de se observar que de todo o instrumental jurídico disponibilizado para a efetivação da regularização fundiária, três destes instrumentos se mostram mais eficientes e mais operantes na prática, pois se prestam para ajustar a informação registral das glebas ocupadas ou invadidas, gerando aperfeiçoamento da informação registral de áreas públicas e privadas, e gerando títulos originais de domínio em decorrência da posse longeva.

Estamos nos referindo à AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO, que tem como vocação mais contundente e relevante a regularização de loteamentos e desmembramentos, conferindo à informação tabular a sua perspectiva “verdadeira”; a ação de USUCAPIÃO, que é apta a converter posse prolongada em propriedade e o procedimento administrativo destinado à “concessão de direito de uso especial”, que cumpre o mesmo desiderato da usucapião, com a peculiaridade de atuar sobre áreas públicas.

Estes mecanismos jurídicos, mesmo atualizados em suas formas originais, ainda não respondem de maneira rápida e eficaz às necessidades impostas à organização das cidades.

- SUBSTRATO FÁTICO:

Em São Paulo temos, aproximadamente dois mil e cem parcelamentos irregulares que em princípio, permitem regularização

(“regularizáveis”), os quais abrigam mais de quatrocentas mil famílias. Grande parte deste contingente populacional adquiriu, pagou e edificou nos LOTES, não conquistando acesso registral em razão de irregularidades na formalização dos parcelamentos e/ou imperfeição dos títulos que receberam.

Igrejas e associações locais têm se ocupado desta problemática, mas invariavelmente elegeram providências equivocadas na tentativa de solução.

O caminho para a superação procedimental/burocrática destas áreas, já teve início com um trabalho desenvolvido pela Municipalidade em São Paulo, que escudada no art. 40, da Lei 6.766/79, que é a lei que versa sobre o parcelamento do solo urbano (*a qual se encontra em fase de mudança legislativa*), passou a promover o levantamento das glebas irregularmente parceladas, medindo e delimitando as ocupações.

A orientação veio escorada em um mapeamento determinado a partir de FOTOS AÉREAS de toda a região metropolitana de São Paulo, tiradas a uma altura da 3.000 metros, que permitem adequada reprodução em plantas, que expõem, com perfeição técnica, a “real situação” das áreas fracionadas e ocupadas. Este trabalho, financiado pelo BID, ainda se encontra em fase de conclusão, devendo ser apresentado em outubro de 2005.

O Município de São Paulo já dispõe do levantamento e mapeamento de algumas grandes glebas que estão sendo

tratadas como protótipos iniciais para o início da regularização fundiária urbanística geral.

Como destacado, a ocupação irregular e desorganizada dos espaços urbanos se efetivou, basicamente em razão de **INVASÕES** e **OCUPAÇÕES**. As invasões ocorreram acentuadamente sobre áreas que em princípio não admitem a regularização, como as áreas de mananciais, pois é evidente que o leito hidrográfico que serve de abastecimento à cidade, exige proteção incondicional. Aliás, o interesse coletivo, nestes casos, atua contra o invasor, pois a sua permanência, degradando e contaminando os mananciais, não atende aos interesses da cidade.

Também aqueles que se encontram em áreas de risco, não podem receber a benesse da regularização, situações que exigem que o Poder Público atue deslocando a população invasora ou impedindo a invasão não consumada.

A regularização, portanto, atua sobre áreas que o interesse **COLETIVO** de ordenação da cidade se mostra mais claro, mais evidente. Em termos práticos este movimento se materializa junto às áreas de ocupação, que envolvem os parcelamentos irregulares e as favelas implantadas sobre áreas particulares ou mesmo públicas, não aparadas por restrições ambientais.

O Plano Diretor da cidade tem a missão de estabelecer, de uma forma completa e integral, como documento único, as

diretrizes e os interesses da cidade, criando as Zonas Especiais de prioridade para a regularização¹.

Em São Paulo o Plano de Diretrizes fixou as áreas de preservação, apartando-as das áreas de interesse social (ZEIS), o que conferiu o necessário vetor para a regularização fundiária. As áreas de preservação permanente foram, portanto, excluídas da regularização fundiária, em uma eleição correta e adequada do legislador ordinário, ao passo que as áreas de favelas (ZEIS I) e as áreas loteadas irregularmente (ZEIS II), compõe a prioridade do sistema de reorganização da grande metrópole.

– RETIFICAÇÃO DE REGISTRO:

A melhor utilização da ação de Retificação de Registro representa o primeiro grande desafio na caminhada para a regularização das cidades, pois o aperfeiçoamento e aprimoramento

¹ *infelizmente o legislador local não vem cumprindo o desiderato constitucional da forma como concebido no texto supremo, pois o Plano Diretor, justamente por ser um “plano”, deveria ser concebido em documento único, infenso a alterações pontuais, pois um plano somente pode ser alterado por outro PLANO, sempre prevendo todos os interesses da cidade, alicerçados no zoneamento e na criação das zonas especiais. Em São Paulo o Plano Diretor foi fatiado, em um plano de diretrizes e planos regionais, ademais, normas que deveriam compor o seu texto foram tratadas como lei independentes, situação capaz de gerar muita insegurança, muita instabilidade, incompatível com os interesses de FORMAÇÃO DA CIDADE, e instiga, em todas as escalas, focos de corrupção.*

técnico de medição e mapeamento das áreas ocupadas, do ponto de vista jurídico, pode provocar mais problemas do que soluções.

Conquanto dotado de grade qualidade, o levantamento *planialtimétrico* ao expor a situação efetiva e real da gleba fracionada e ocupada, provoca grandes dificuldades para a sua inserção registral, exclusivamente pela deficiência ou insuficiência da descrição TABULAR.

O levantamento REAL decorrente das fotos reproduzidas em plantas gera, destarte, um descompasso entre a informação tabular e a retratada na foto e este “desalinhamento”, em face da rigidez dos princípios registrais, dificulta sobremaneira a correção retificatória, o que certamente se constituiu em um sério entrave, pois não há outro caminho procedimental para se superar as imprecisões e deficiências constantes do REGISTRO.

As **imprecisas** e invariavelmente deficientes descrições tabulares das grandes glebas não conseguem prescindir da RETIFICAÇÃO DE REGISTRO para ajusta-las a um sentido único e simétrico, como forma de recuperar a “verdade” que o fólio deve espelhar.

A ação de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO, mesmo sendo um procedimento de índole e de contornos administrativos, é marcada por peculiaridades que devem ser entendidas para que seu manejo não estorve, mais ainda, as tentativas voltadas à REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

Importante é destacar que a ação retificatória se aparta das demais ações dominiais, pois se constitui no único mecanismo

apto e próprio para a correção do FÓLIO REAL, partido da informação fática para a informação registral, aquela modificando esta, ao passo que as demais ações que versam sobre o DOMÍNIO IMOBILIÁRIO, caminham em sentido oposto, partindo do dado tabular, para determinar o resultado fático.

Por exemplo, na ação reivindicatória o titular do domínio reivindica a POSSE do imóvel injustamente tomada por terceiros, clamando para que se lhe seja reconhecido e concedido o direito que seu título espelha. A pretensão judicial se alicerça em um direito calcado no REGISTRO, e este é apto a produzir a alteração FÍSICA.

Na ação demarcatória o *dominus* busca aviventar divisas e limites entre propriedades, exigindo que a informação tabular se materialize em marcas e marcos. Também neste caso, a informação primeira, necessária para orientar o trabalho do perito e agrimensores, é a tabular, que deve determinar o resultado físico e fático.

Por fim a ação discriminatória, que franqueia ao Poder Público discriminar propriedades para isolar e identificar terras devolutas. Igualmente neste caso, a soberania é da informação tabular ou de títulos aptos ao registro, que discriminados permitem apurar as áreas públicas devolutas.

Todas estas demandas dominiais têm como foco principal a DESCRIÇÃO TABULAR, e é esta que é capaz de alterar ou de fixar as divisas ou marcas e marcos do solo. Portanto, o percurso parte da informação TABULAR para o mundo fenomênico, pois é aquela que determina o resultado da demanda.

Contrariamente, na ação de RETIFICAÇÃO o sentido se mostra oposto, partindo da informação física para o dado tabular. Trata-se de mecanismo peculiar e SINGULAR em nosso ordenamento, o que exige muito atenção e cuidado em seu manejo.

A retificação pressupõe uma descrição tabular deficiente, incompleta ou errada e sua reformulação depende de elementos físicos e concretos.

Por sua singularidade e importância a ação retificatória se sobressai, mormente pela deficiência das descrições registrais antigas. Entretanto, o seu uso não se mostra muito fácil, pois padece de flexibilidade, na medida em que se encontra atrelada à observância “irrestrita” dos princípios e das regras formais que estruturam este segmento do direito registral.

Estas colocações foram lançadas no sentido de se ter uma idéia inicial das DIFICULDADES que se verificam na aplicação prática da ação de retificação de registro.

Ademais, imperioso é destacar e acentuar que a ação de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO, não se presta para acertar ou legalizar “invasões” - aqui entendida como a indevida apropriação de áreas confrontantes - , pois se limita a CORRIGIR as deficiências descritivas ou fazer superar os erros que tenham apartado a descrição registral das dimensões do imóvel tal como fincado originalmente.

Seu propósito único é o de ajustar a descrição tabular à “realidade”, corrigindo falhas, suprimindo omissões, e complementando informações, de forma que, voltada a revelar a

VERDADE, a ação de retificação de registro deve capturar as informações originais, levantando os vestígios da implantação física.

A “verdade” que a LEI DE REGISTROS PÚBLICOS proclama em seu art. 212, corresponde à primeira informação, formada pelas marcas e marcos lançados originalmente ao solo. O resgate de tal informação se faz através do exame dos vestígios ou indicações que denunciam a ocupação original. Neste sentido, fotos aéreas da época da implantação são muito valiosas, mas também o são as marcas presentes reveladas pelo respeito ao alinhamento com a via pública; a existência de divisas fixas, consolidadas e respeitadas por longos anos, etc. Estes vestígios recuperam a origem do imóvel e permite a correção tabular.

Não podemos deixar de lembrar que estamos tratando de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA onde os interesses em jogo se invertem, pois prestigiam os interesses ligados à melhor ordenação das cidades e não ao direito individual do titular do domínio.

Além desta prevalência de interesses jurídicos, a utilização de retificatória exige uma compreensão de todos os seus contornos procedimentais para que toda a ajuda seja canalizada a dar e efetivar a prevalência da “função social”.

Neste ponto é de se sublinhar que este procedimento da retificação de registro não tem como meta única e exclusiva a captura e o resgate da VERDADE tabular. Têm conteúdo mais abrangente ao permitir a RETIFICAÇÃO em atenção aos interesses (vontades) dos interessados.

Neste sentido, se mostra relevante a exata compreensão de que a AÇÃO RETIFICATÓRIA, pode caminhar para a busca de sua correção tabular ou para o consenso entre os interessados, e para tanto, a Lei Federal nº 10.931/2004, disponibilizou a RETIFICAÇÃO UNILATERAL, em que a correção se consuma pela inserção de medida ou de informação ausente da descrição tabular, e a RETIFICAÇÃO CONSENSUAL, quando o ajuste ou correção depende do consenso, da concordância ou anuência entre os confrontantes.

Nos dois casos o procedimento pode tramitar extrajudicialmente ou judicialmente, ou ainda, por meio de ESCRITURA PÚBLICA.

Portanto, a “verdade” tabular não é o único ponto de apoio da ação retificatória que pode se escorar e alicerçar na vontade dos envolvidos e interessados, que darão o formato registral definitivo. Destarte, admite a legislação a existência de um componente volitivo que pode ingressar como elemento essencial na via RETIFICATÓRIA.

Outra característica do procedimento de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO, é que este tem estrutura de “procedimento administrativo”, e tal enquadramento representa uma grande diferença no enfoque e na interpretação procedimental. O procedimento administrativo pode ser submetido ao procedimento de jurisdição voluntária ou procedimento administrativo puro, sendo que no primeiro caso vinculará as retificações consensuais e no segundo as unilaterais. Em ambos os casos, os procedimentos são informados pelos princípios da INFORMALIDADE, CELERIDADE, ECONOMICIDADE

e da MELHOR APARÊNCIA, tudo isto em contraste com o processo de índole jurisdicional, dando a este uma melhor dinâmica.

Qualquer usuário ou interessado pode ingressar com o pedido retificatório, independentemente de interlocutor técnico, e o pedido deve ser recebido independentemente de eventuais FALHAS na postulação. O processamento deve ser ágil e rápido, não podendo determinar grandes custos, bem como, gerar sucumbência.

Por fim, o procedimento de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO também é regido pelo princípio da “melhor aparência”, que se distancia da “certeza e segurança” que marcam o processo judicial.

Por se tratar de procedimento de índole ADMINISTRATIVA, que é direcionado ao aperfeiçoamento de um ATO ADMINISTRATIVO, como o é o ato de registro, sua decisão final no conquista a DEFINITIVIDADE, o que em termos práticos represente uma facilidade, pois as diligências e a colheita de provas, podem se limitar a cumprir “esforço ordinário”, sem a necessidade da implementação de medidas “extraordinárias”.

O princípio da “melhor aparência”, portanto, decorre da ausência de definitividade eficaz das decisões retificatórias e têm uma grande e relevante aplicação prática na agilização do procedimento.

Assim, quer seja pela questão procedimental que se ajusta ao princípio da melhor aparência, quer seja pelo impulso representado pela priorização da “função social”, a regularização

fundiária, na sua fase RETIFICATÓRIA, exige posturas sensatas e eficazes para a conquista do resultado final.

Neste contexto, sendo a “ação de retificação” um mecanismo singular e único para as correções tabulares e imprescindíveis para o acerto das grandes glebas parceladas, a sua utilização e manejo deve ser realizado com base no vetor legal, que autoriza a correção do FÓLIO REAL, não só para ajusta-lo à “verdade”, como também para compatibiliza-lo à vontade dos interessados e envolvidos, e sempre orientado pelo entendimento de que se trata de procedimento administrativo, vetorizado pela informalidade e agilidade.

(4) – Retificação de Registro na Regularização Fundiária:

O procedimento de ajuste do desenho tabular à situação REAL ou consensual apresenta, quando o objeto envolve grandes glebas urbanas, grandes problemas e entraves.

Em primeiro lugar porque as informações tabulares destas grandes áreas que foram OCUPADAS apresentam descrição absolutamente imprecisa e/ou deficiente. Não revelam, no mais das vezes, todas as medidas perimetrais, e quando as indicam, não informam os ângulos e as deflexões do polígono que o imóvel encerra.

As vetustas descrições tabulares das grandes glebas, não apresentam pontos de referência e de amarração confiáveis, pois invariavelmente se mostram ligadas a fenômenos naturais, como riachos, árvores, vales e cumes, ou artificiais como marcos e cercas, que já não

mais existem, ou que não se apresentam com nitidez após a ocupação populacional.

As glebas, considerando a situação tabular não possuem bases físicas seguras e conhecidas, de forma que se torna problemático o estudo registral para se aquilatar onde a ocupação se consolidou ou sobre quais assentos registrais a área regularizada se encontra.

Além do mais, as áreas regularizadas pelo esforço Municipal (art. 40, da Lei 6.766), por vezes ocupam parte de várias transcrições, ou uma parcela de uma área desfigurada por vários desfalques anteriores, onde o Oficial Registrador não sabe aonde se encontraram os desfalques (desmembramentos), e o local onde se encontra a área regularizada pela Municipalidade.

Toda esta situação gera uma grande zona de incertezas, não tendo o Registro de Imóveis, segurança para afirmar quais assentos tabulares estão sendo atingidos pelo parcelamento ou em que ponto da gleba este incidiu ou ocupou.

Marcada por esta zona de incertezas, a retificação destas grandes glebas, se processada em atenção aos padrões registrários ordinários, ligados à propriedade privada e aos interesses individuais, não possui condição de prosperar, e impedem o reconhecimento tabular da área regularizada.

No entanto, tratando-se de situação extraordinária, conduzida pelos interesses da CIDADE, a questão revelada por esta

ZONA DE INCERTEZAS, exige que o ponto de observação e análise seja invertido, para que o interesse individual não sobrepuje o coletivo.

Assim, considerando em primeiro lugar a FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, que prioriza este interesse coletivo ligado à regularização das urbes. Considerando, também, a índole administrativa do procedimento retificatório, vetorizado pela “melhor aparência”, e por fim, considerando que na sua essência a LEI DE REGISTROS PÚBLICOS exige o resgate da “verdade” tabular ou da vontade dos interessado, é de se viabilizar o registro das áreas regularizadas pela MUNICIPALIDADE, criando-se mecanismos para afastar as maiores incertezas sobre a gleba ou a sua localização.

Em termos práticos se a deficiência se verificar no desenho tabular e não no levantamento da Municipalidade (como normalmente ocorre), evidente que pela prioridade que este ostenta, e principalmente, por visar a *regularização fundiária*, a prevalência será sempre da situação revelada pelo Poder Público. Isto representa que mesmo existindo alguma incerteza sobre a localização da área retificanda, esta deve desfalcar a gleba, inaugurando uma nova matrícula, dando base registral para toda a área parcelada.

Quando as dúvidas são de tal monta que não permite a localização da área parcelada, nestes casos se instaura um procedimento específico, voltado para tal propósito, que envolve um trabalho pericial (simples – sem topografia), apenas para identificação da gleba com base em seus primitivos pontos de referência, e para a constatação do local da área parcelada.

Este trabalho deve ser feito sempre com a fixação de que a prevalência é da função social da propriedade, e este está no sentido de se efetivar a regularização, que se materializa quando a gleba ou as glebas são desfalcadas, e há o descerramento de uma nova matrícula, para que a situação REAL, conquiste o necessário espaço tabular.

Acrescente-se que nos casos de parcelamento consolidados há muitos anos, as questões ambientais, que podem ser respondidas pelo próprio Município, comportam superação também em razão da FUNÇÃO SOCIAL. Também em tal situação é viável a inversão das prioridades, exigindo a regularização fundiária, mas não entra neste contexto as áreas de preservação permanente e áreas de mananciais, que representando a própria vida das cidades, não comportam, em princípio, tal inversão.

O procedimento de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO das áreas regularizadas pelo Poder Municipal ou de áreas privadas, no que afeta ao chamamento dos “confrontantes”, teve seus trâmites racionalizados pela Lei Federal nº 10.931, de 04 de agosto de 2004, que exigiu notificação dirigida ao endereço constante do FÓLIO REAL e no local do imóvel, sem novas diligências, equacionando com equilíbrio um dos grandes problemas das ações retificadoras.

A nova lei, destarte, veio permitir maior celeridade e agilidade na Retificação registral dos parcelamentos regularizados pela Municipalidade, ao exigir o chamamento dos confrontantes, agora sob a correta denominação de NOTIFICAÇÃO, apenas em atenção ao endereço

do imóvel e o endereço constante do serviço registral. Frustradas estas investidas, a notificação se conclui com a publicação de edital.

Portanto, um dos problemas que tanto emperram a regularização fundiária, foi superado de forma OBJETIVA pela edição da nova Lei 10.931/2004.

Em atenção a todos estes vetores, em São Paulo estamos processando a ação RETIFICAÇÃO DE REGISTRO específica para a regularização fundiária, buscando determinar a abertura de nova matrícula para as áreas regularizadas, e produzindo, concomitantemente, os desfalques nas transcrições ou transcrição que a MUNICIPALIDADE venha a indicar como suporte e base tabular do fracionamento.

Nestes casos quando o REGISTRADOR vier a afirmar que o parcelamento regularizado *NÃO* se encontra nos assentos tabulares indicados, como já destacado, iremos realizar um procedimento para a colheita de prova TÉCNICA PERICIAL de índole filiatória para afirmar ou infirmar o quanto certificado pelo Oficial do Registro de Imóveis.

Portanto, todo o esforço interpretativo reverencia os princípios maiores da Constituição Federal, que são direcionados à regularização registral das áreas ocupadas e regularizadas pela Municipalidade.

Após esta primeira etapa da regularização pela retificação das glebas, que irá gerar o formato da área já parcelada, abre-se ensejo para uma segunda etapa voltada diretamente à titulação individual.

Nesta fase os ocupantes e detentores de títulos hábeis para registro, poderão apresentar seus contratos e conquistar a propriedade imobiliária, desde que provem a quitação (art. 41, da Lei 6.766/79). No entanto, grande parte destes títulos e documentos apresentam deficiências que dificultam o pretendido ACESSO REGISTRAL, pois estampam imprecisões e equívocos que os desalinham em relação aos dados tabulares.

Também esta situação comporta superação com base no disposto no § 13º, do art. 213, da Lei de Registros Públicos, que permite aos interessados no “registro imobiliário” de seus títulos, a postulação de medida tendente à “revalidação de título”, para o devido ajuste no que afeta às questões ligadas à especialidade objetiva e subjetiva.

Nestes casos indispensável a verificação e investigação sobre origem do TÍTULO, verificando se quem o outorgou possuía poderes para tanto e se a descrição contratual corresponde à posse exercida pelo interessado, tal qual descrita na planta de regularização.

Tanto o procedimento de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO como o de REVALIDAÇÃO DE TÍTULOS são administrativos, de forma que podem ser processados extrajudicialmente ou judicialmente, sendo pautados pela informalidade, celeridade e economicidade, permitido aos usuários, geralmente pessoas despidas de recursos econômicos, a postulação direta, que pode receber apoio de centros universitários, de assistência judicial do estado, ou da ordem dos advogados do Brasil.

Entretanto, se o ocupante não dispuser de título que admita a sua revalidação, terá que enveredar pelo caminho JUDICIAL, capaz de transformar a sua posse longeva em PROPIEDAD, utilizando a ação da USUCAPIÃO ou de CONCESSÃO DE USO, no caso de áreas públicas.

(5) – DA USUCAPIÃO:

A ação de usucapião, em que pese modernizada no que diz respeito à redução ao tempo de posse exigido para a prescrição aquisitiva, ainda é um procedimento lento e burocratizado.

A legislação disponibiliza duas formas de USUCAPIÃO ESPECIAL, prevendo uma modalidade SINGULAR (art. 182, da Constituição Federal e art. 1.240 do Código Civil), e uma modalidade COLETIVA (art. 10, do Estatuto da Cidade).

Nos dois casos de usucapião especial o prazo exigido de *posse* é de cinco anos, e esta deve ser exercida pelo próprio postulante, desde que voltada para a moradia própria de quem não dispõe de qualquer outro imóvel. A usucapião especial a nível singular deve ser exercida sobre áreas de até 250 metros quadrados, e a coletiva sobre áreas superiores a esta metragem, desde que a área seja ocupada por mais de uma família.

Na prática se reconhece a imensa UTILIDADE e aplicação da usucapião especial singular e uma dificuldade muito grande no emprego da usucapião coletiva, que somente tem sido impulsionada

por movimentos de moradores organizados sob a forma de associação ou por intervenção de movimentos de cunho religioso, pois os próprios moradores não conseguem se organizar, principalmente nas favelas e áreas muito adensadas e pouco urbanizadas.

O que se depreende das poucas experiências de posse coletiva por frações ideais, é que o beneficiário nunca se satisfaz com a obtenção de uma FRAÇÃO IDEAL de um todo, e sempre almeja o seu pedaço particularizado, individualizado, para abrigar, com segurança toda a sua família.

Afora as ações de USUCAPIÇÃO ESPECIAL, temos a previsão da usucapião extraordinária, concebida sob dupla forma pelo art. 1238 do Código Civil, que pode ser entendida como usucapião extraordinária comum e a usucapião extraordinária moradia/serviço, sendo que no primeiro caso se mostra necessário o cumprimento de prazo de quinze anos e no segundo de dez anos.

Por fim temos a AÇÃO DE USUCAPIÃO ORDINÁRIA, que também é concebida sob a forma comum, quando o prazo é de dez anos, e de cinco anos quando o imóvel tiver sido adquirido de forma onerosa e tendo conquistado registro, posteriormente cancelado. Esta modalidade de USUCAPIÃO tem laços estreitos com a previsão do art. 214, § 5º, da Lei de Registros Públicos, que aceita a convalidação do registro no caso de possuidor de boa-fé que tenha mais de cinco anos de posse. Assim, quando o registro já tiver sido cancelado, a medida será a USUCAPIÃO ORDINÁRIA, mas quando ainda estiver válida, poderá ser mantida se houver a prova da posse e da boa-fé.

De uma maneira geral a usucapião envolve posses de quinze a cinco anos, mas o lapso temporal não representa maior estorvo para o aforamento da medida, pois em São Paulo, a grande maioria dos ocupantes se encontra no local há mais tempo do que o necessário para este efeito.

Os problemas do processamento das ações de usucapião ocorrem em face de dois pontos básicos de estrangulamento, representados pela necessidade de CITAÇÃO do antigo titular do domínio e dos confrontantes, e a necessidade da produção do levantamento técnico pericial.

A perícia por envolver levantamento topográfico, se mostra cara e cria dificuldades, pois tanto a parte como o Estado não respondem facilmente por seus custos (*o autor em função de sua situação econômica e o Estado desenvolve rotineira resistência ao apoio a políticas sociais, como é o caso da assistência judiciária, pois não geram maior visibilidade política*).

Visando contornar estes problemas, a 1ª Vara de Registros de São Paulo, está recebendo PLANTAS da Municipalidade, mesmo de áreas não “retificadas registralmente”, para que o trabalho pericial seja absolutamente reduzido. Nestes casos é exigido que os peritos apenas indiquem nestas plantas o local da posse. Esta medida reduz o custo da perícia e confere maior qualidade ao trabalho, pois em muitos casos a perícia topográfica, dada a precariedade do local, não consegue sequer individualizar como precisão a posse usucapienda, criando uma dificuldade muito grande para a futura organização registral do local.

As perícias parciais sem apoio em planta do local, principalmente nas regiões dominadas por favelas ou cortiços, não conseguem estabelecer pontos de referência, gerando uma descrição que pode “flutuar”, pois despida de base física segura. Ademais, muitas posses estão em local de destinação público ou em áreas de risco e o perito não consegue detectar tal situação.

Em todas estas situações a usucapião, por atropelar e prescindir da URBANIZAÇÃO pode gerar mais problemas do que soluções.

Por este motivo que a Vara de Registros Públicos passou a adotar os levantamentos da MUNICIPALIDADE, mesmo dos parcelamentos não regularizados registralmente e tenciona a adotar todo o MAPEAMENTO que será provavelmente disponibilizado no próximo mês de outubro do corrente ano.

Estas plantas vão dar um sentido coletivo às ocupações e melhor orientarão os trabalhos periciais, com um custo muito mais baixo.

Outro ponto de dificuldades no processamento do usucapião ocorre com as citações, pois as informações registrais invariavelmente se encontram desatualizadas, exigindo uma longa investigação sobre o paradeiro dos antigos donos e dos confrontantes.

Para superar esta questão estamos aguardando a alteração da Lei de Registros Públicos, que poderá tornar obrigatória a atualização dos endereços dos titulares do domínio. Esta mudança legal é capaz de gerar um banco de dados eficiente apto a dar suporte às citações.

A ação de USUCAPIÃO igualmente a ação de retificação deve ser vista sobre a ótica da prevalência dos interesses coletivos, para que os ocupantes conquistem, sem uma excessiva demora o título a que fazem jus.

(6) – Concessão de Direito Especial de Uso:

Trata-se de um instrumento relevante para a regularização dos parcelamentos regularizados pela Municipalidade. Nestes parcelamentos invariavelmente o empreendedor alienou os LOTES e também os espaços destinados a áreas verdes e logradouros. Os lotes podem ser regularizados pela retificação de registro e revalidação de título ou usucapião, mas as ocupações dos espaços públicos somente comportam regularização mediante concessão especial de uso.

Por se tratar de instrumento que é franqueado discricionariamente à Administração Pública, a sua maior ou menor efetivação depende de vontade POLÍTICA voltada à desafetação das áreas ocupadas, habilitando-as à concessão administrativa ou judicial.

Em São Paulo, durante o ano de 2003, cerca de 300 áreas públicas foram legalmente desafetadas e cerca 45.000 títulos foram outorgados pela Municipalidade.

Nestes casos além da LEI ORDINÁRIA que provocou a desafetação das áreas, a Municipalidade promoveu a regularização para a abertura de MATRÍCULA específica das áreas ocupadas. No levantamento técnico topográfico, foi indicada cada uma

das “ocupações”, delimitando as posses para viabilizar o conseqüente registro imobiliário da CONCESSÃO.

Lamentavelmente, por ignorância da população beneficiada com esta titulação administrativa, ou por falta de informação mais adequada, não houve o registro de um único título de legitimação por concessão de uso. A população não foi ainda despertada para a importância vital do registro, sem o que, poderão ficar submetidos à vontade dos gestores públicos.

(7) CONCLUSÃO:

São Paulo depende, para se transformar em uma cidade mais equilibrada, com menos desníveis sociais, sem tanto sofrimento causado pela contenda entre as classes, da implementação de um programa de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, destinado à urbanização e à titulação patrimonial, que exige certa vontade POLÍTICA, necessária na implementação de programas e vetores indicados pela legislação urbanística.

O início deste esforço foi determinado pela edição da Nova Constituição brasileira de 1988, que inaugurou capítulo inédito disciplinando a “política urbana” voltada à melhor solução dos problemas de organização das cidades. Neste compasso foi editado o ESTATUTO DA CIDADE dando o sentido geral da organização das Urbes, e os PLANOS DIRETORES, que vieram a conferir o sentido específico da função social que impulsiona a regularização.

O grande desafio é não permitir que posturas e princípios registrares e procedimentais emperrem a regularização, que deve sempre ser pensada considerando a prioridade que atinge o interesse coletivo.

Aos registradores e principalmente ao Judiciário compete processar os pedidos de retificação de registro e de usucapião, orientados pela prevalência deste interesse coletivo, para que os entraves e dificuldades sejam superados, conferindo à população mais carente, o devido acesso ao sonhado direito de propriedade, para que em um futuro próximo, possam engrossar a massa populacional economicamente ativa, tendo como lastro a PROPRIEDADE conquistada.

A titulação por si só, é capaz de alavancar vários benefícios para a cidade e para a população beneficiada, impulsionando uma certa urbanização espontânea e permitindo a esta população agraciada, uma oportunidade de ascensão social.

VENICIO ANTONIO DE PAULA SALLES

Juiz de Direito titular da 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo – Brasil.