

	Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	
Disciplina: Regularização Fundiária em Juízo e Registro Público		
Unidade 02		
Professor(a): Venicio Salles		

Módulo III

Aula – argumento II (1)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JUÍZO E REGISTRO DE IMÓVEIS

EMENTAS:

– Conteúdo possível do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor;

1. – POLÍTICA URBANA:

A Constituição Federal inaugurou um capítulo inédito em termos de estrutura constitucional, dedicando-o à política urbana, que representa o feixe de normas que, voltadas aos interesses das CIDADES, promovem uma “eficiente” orientação voltada aos gestores públicos, exigindo destes, que cuidem eficientemente dos interesses sociais, promovendo uma adequada organização ou reorganização dos espaços urbanos.

Temos uma Carta Constitucional longa e detalhada, que encerra mais de duzentos artigos, estando recheada de princípios e normas programáticas (ou normas programas), ademais, contempla um primoroso instrumental social, que tutela, em especial, as populações mais carentes, os menos favorecidas, buscando reduzir os desníveis e gerar uma sociedade mais justa.

O formato constitucional atende a razões de relevo, de ordem política, sociológica e histórica, na medida em que o Gestor Público nacional não se revelou ou revela zeloso com a “coisa pública” (*res publica*). Os agentes políticos historicamente se pautam mais por atitudes de impacto eleitoral ou voltadas ao atendimento a interesses pessoais ou privados, canalizando os investimentos apenas para as áreas e obras de absoluta transparência e efeito imediato, ficando relegadas ao esquecimento, as atitudes sociais estruturais. Inexiste e inexistiram políticas voltadas às reformas de base, na medida em que estas dependem de longo tempo maturação e para a produção de resultados.

Esse histórico exigiu que o legislador constituinte de 1988 fizesse um CARTA CONSTITUCIONAL de tal modo extensa e amarrada, que passou a representar praticamente um pré-programa de governo, exigindo investimentos na educação, saúde e moradia, enfim, nas áreas sociais estruturais.

O Capítulo da Política Urbana se insere neste contexto, no qual o constituinte não recomenda, mas ordena a adoção de políticas de base.

O legislador constituinte não permite maiores digressões ou liberdades para o administrador público no que afeta à reorganização urbana, pois além de exigir genericamente o combate à pobreza, a redução dos desníveis, a observância da solidariedade, que por si só representa um necessidade de reorganização das cidades, foi ainda mais objetivo e preciso, exigindo a adoção de políticas urbanas, voltadas a resolver os problemas intrínsecos dos centros urbanos, que nada mais são, do que problemas intrínsecos de cada um e de todos os habitantes.

Neste ponto, e para que não percamos o foco jurídico, relevante se mostra a transcrição do art. 182 da Carta Política Federal:

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

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

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

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

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

I. – parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

A regra é clara. Entre as políticas públicas, é insuperável a adoção de uma política de desenvolvimento urbano. Existe uma carga certa e objetiva de impositividade, determinando que o Administrador Público promova políticas e investimentos para a melhor resolução dos espaços urbanos, em atenção às funções sociais da cidade.

Não há discricionariedade quando à adoção de tais políticas, sendo que o campo de liberdade nessa área, se encontra limitado à extensão e forma de tal política pública.

A Carta Maior incumbiu ao Poder Municipal local proceder a organização ou reorganização das cidades, criando mecanismos para o perfeito crescimento e expansão das áreas urbanas, observando as diretrizes gerais fixadas em lei federal.

Portanto, a Constituição cumpre o mister federativo, exigindo uma UNIDAE procedimental, que deve ser dada pela União Federal, e paralelamente reconhece a AUTONOMIA do ente Municipal, incumbindo-o da implantação prática da política urbana, que deverá, por óbvio, atender às suas peculiaridades.

1.1 Estatuto da Cidade:

A Lei Federal que o art. 182 alude, foi editada sob a denominação de Estatuto da Cidade, recebendo o nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que veio a prever as diretrizes gerais ordenadoras da Política Urbana, disponibilizando mecanismos jurídicos úteis ou necessários para tal mister.

Proclamada como uma lei muito inovadora e avançada, o Estatuto da Cidade apenas prevê mecanismos para a organização urbana, com algumas boas inovações, mas nada de muito novo ou dana que não fosse do interesse das classes dominantes. Entretanto o legislador federal foi muito feliz na denominação da LEI, que conquistou muito espaço e comentários mesmo daqueles não afeiçoados aos problemas urbanos, pois a primeira idéia ligou seu texto a questões SOCIAS, o que sempre gera bons dividendos políticos.

O estatuto da cidade, confeccionado como NORMA GERAL, encerra um panorama abrangente, capaz de ser utilizado por todos os Municípios, revelando as formas pelas quais deve ser implantada e enfrentada a questão da Política Urbana, disponibilizando instrumental jurídico para o enfrentamento das dificuldades inerentes e práticas. O Estatuto, em princípio, não rege o cidadão, e não prescreve direitos individuais, não prevê situações específicas, mas apenas orienta e padroniza a atuação dos Municípios.

Como norma de conteúdo conceitual, o Estatuto da Cidade, estabelece seus próprios objetivos, ligados à fixação de “normas de ordem pública e

interesse social”, visando e ajustando “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, § único). Entre suas diretrizes básicas, o art. 2º alude à oferta dos equipamentos públicos, que deve ser compatível às necessidades da população e a ordenação dos espaços urbanos, culminando em exigir a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas.

Cuidando e produzindo normas gerais ou diretrizes básicas, o Estatuto da Cidade é direcionado, basicamente, ao Legislador e ao Administrador Público. Não cria, como destacado, direitos individuais, mas prevê o contexto de direitos coletivos, voltados a orientar de forma mais direta a legislação infra-constitucional de índole Municipal.

É fato que o legislador ordinário nem sempre segue o esquema constitucional. Como sempre enfatizava o saudoso prof. Geraldo Ataliba, ao legislador é dado cometer equívocos e erros que não é permitido ao estudante de direito. Portanto, o aplicador do direito deve se ater aos termos e à competência atribuída pela Lei Maior, que incumbiu o Estatuto da Cidade de fixar normas gerais, direcionadas ao legislador Municipal, que em atenção a seus interesses peculiares, pode eleger um instrumento e desprezar outro, desde que tal orientação atenda aos interesse de melhor organizar a cidade.

Esta compreensão, ao que parece, orientou o Legislador Federal, que no art. 2º, da Lei 10.257/2001, que fixa as diretrizes básicas da lei, direcionadas à criação de cidades sustentáveis, pautadas por uma administração mais transparente e democrática, arquitetadas e submetidas a um planejamento responsável, com a previsão de oferta de equipamentos urbanos compatíveis com as necessidades, e adequada ordenação e controle do solo urbano.

Portanto, não houve descompasso entre a Carta Constitucional e a Lei Federal, que estabeleceu DIRETRIZES, disponibilizando mecanismos jurídicos às

entidades Municipais, que podem não adotar todos os instrumentos, mas que não podem prever, como política urbana, mecanismos não tratados na Lei Federal. Podem fazer “menos”, mas não podem fazer “mais” do que consta prevista na Norma Geral.

O Estatuto após lançar suas bases conceituais, fornece vetores para a lei municipal cumprir os desígnios constitucionais, mormente os ligados ao parcelamento ou edificação compulsória de propriedades que sejam antagônicas, em termos de uso, com as funções sócias ligadas à ordenação das cidades. A partir do art. 9º, o Estatuto começa alinhar os mecanismos de ordenação, aludindo a duas formas de USUCAPIÇÃO; ao direito de superfície; de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir e estudo de impacto de vizinhança.

1.2 – PLANO DIRETOR;

É o plano diretor o grande instrumento da política urbana. Como um “plano” definitivo, deve desenhar a cidade desvendando suas potencialidades e carências, indicando como e por quais caminhos deve ocorrer o adensamento e quais áreas devem ser preservadas virgens e inabitadas. A cidade deve ser pensada pelo PLANO DIRETOR que deve ostentar duplo caráter. Deve ser GERAL em termos de abrangência territorial, e INTEGRAL no que afeta aos instrumentos de organização interna.

Diligentemente o legislador constituinte não atribuiu simplesmente à LEI ORDINÁRIA a tarefa de organizar a cidade. Também não elegeu outro veículo normativo, como por exemplo a LEI COMPLEMENTAR, que por seu maior rigor formal, possui mais estabilidade e imutabilidade do que as leis ordinárias.

O Constituinte foi prudente e exigente. Incumbiu esta difícil tarefa a um PLANO, pois este por sua generalidade e abrangência, confere maior

MINISTÉRIO DAS CIDADES

segurança e estabilidade, por se encontrar imune a mudanças pontuais, que invariavelmente decorrem de interesses especulativos que apenas alimentam a corrupção.

Como PLANO, a organização da cidade e a eleição dos mecanismos indispensáveis para tanto, deve ser feito de forma unificada, pois a solução para uma região, para um bairro, para uma avenida, influencia e interfere o todo, e em cada parte. A cidade é solucionada quando se obtém o equilíbrio indispensável entre as necessidades internas, de forma que todas as decisões e soluções se encontram necessariamente vinculadas.

O PLANO deve ser concebido por inteiro e somente pode ser modificado por inteiro.

Lembre-se que todo DIREITO COLETIVO possui seu viés individual. A organização das CIDADES, decorre de um direito coletivo, e confere a cada um dos habitantes o direito individual que lhe afeta. A alteração no PLANO (que em princípio é sempre problemática e, portanto, deve ser evitada), confere aos habitantes eventualmente prejudicados, o direito à justa reparação dos danos experimentados.

Trata-se da justiça distributiva, onde o todo responde pelos prejuízos individuais. Portanto, de suma importância a fixação do PLANO e a manutenção desse, sem alterações, sem mudanças, sem especulação imobiliária, para que a implementação das medidas obtenham resultado, que somente são obtidos após longos anos de esforço e direcionamento concentrado.

A Constituição não emprega palavras ou termos inúteis, de forma que quando aludiu a PLANO DIREITOR atrelou o instrumento a esta necessidade de estabilidade ou quase perpetuidade.

O saudoso prof. Hely Lopes Meirelles, já destacava que o plano diretor deve ser UNO, ÚNICO e INTEGRAL¹. No mesmo sentido e de forma corretamente enfática, o prof. Marcos Maurício Toba acentuou que “parece claro que o arcabouço constitucional atual já não mais tolera o imprevisto”².

Lamentavelmente o legislador local, em muitos casos, como São Paulo, optou por fracionar o instrumento e tal desvio têm conseqüências jurídicas muito nítidas, pois ou os diversos “planos” são inconstitucionais por não respeitarem o caráter unitário do instrumento, ou as diversas leis que o formam, devem ser consideradas como reunidas, de tal forma que não admitem alterações pontuais sem a mudança do PLANO inteiro e cabal.

A Constituição estabelece a POLÍTICA URBANA tem como propósito organizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Prevê que o PLANO DIRETOR é OBRIGATÓRIO, devendo ser concebido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Um dos focos mais contundentes do plano é o direcionado à eliminação de eventuais tendências especulativas, devendo prever mecanismos para forçar os proprietários de imóveis não edificadas, sub-utilizadas ou não utilizadas, a dar destinação compatível com os interesses da cidade, sob pena da imposição de sanções. O interesse tutelado pelo texto maior, afeta à maior racionalidade na utilização de equipamentos públicos, para que as regiões dotadas de tal instrumental, sejam utilizadas por um contingente populacional compatível com a potencialidade. Trata-se da busca ao “pleno-emprego” dos equipamentos públicos, como escolas, hospitais, creches, vias de acesso, transporte público, água, luz, esgoto, etc. A capacidade instalada deve ser utilizada e não subutilizada.

¹ Hely Lopes Meirelles, Direito municipal brasileiro, 6 ed., Malheiros, p. 394.

² Marcos Mauricio Toba “Estatuto da Cidade”, obra coordenada pela prof. Odete Medauar – 2ªed. p. 245/246.

Assim, cumprir uma POLÍTICA URBANA única para a cidade, dando conteúdo prático à função social da propriedade, prevendo a melhor forma de utilização e fruição populacional dos equipamentos públicos, envolve: (a) previsão do zoneamento, com a fixação da potencialidade construtiva de cada região ou bairro; (b) previsão das áreas a serem desapropriadas para que a cidade seja rasgada por vias de acesso ou para implantação de meios de transporte público, tudo de forma compatível com as necessidades; (c) previsão de áreas a serem desapropriadas para a construção de edifícios públicos; (d) delimitação das áreas priorizando a regularização fundiária; (e) delimitação das áreas dos mananciais e de preservação ambiental; (f) e outros assuntos e interesses correlatos, ligados aos interesses maiores, direcionados a bem organizar as cidades.

Existe, portanto, um campo material ínsito e próprio do PLANO DIRETOR. Desta forma, compõe o plano, não apenas as regras que integram o plano, mas também as normas que possuem consistência material própria do plano.

A POLÍTICA URBANA, cujas diretrizes se encontram no Estatuto da Cidade, deve ser implementada pelo PLANO DIRETOR, que em atenção às peculiaridades da CIDADE, deve empregar os mecanismos e instrumentos mais adequados para o intento. O Plano Diretor pode indicar todos os mecanismos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, ou algum deles. A eleição deve ser feita pelo legislador local, orientado por consultas feitas através de audiências públicas. “As audiências públicas garantem no processo de elaboração do plano diretor uma maior possibilidade de participação da população, opinando e trazendo suas idéias, opiniões e críticas”³.

Destaque-se, mais uma vez, que a questão da regularização fundiária, não se coloca como uma franquia ao legislador municipal. A liberdade que este possui se situa apenas na FORMA como esta deve ser enfrentada pelo PLANO.

³ Marcos Mauricio Toba, obra citada, p. 246.

Todos os mecanismos legais e procedimentais devem ser analisados em uma mesma plataforma genérica, quer os procedimentos envolvam uma singela forma para se conquistar o aperfeiçoamento dos dados descritivos de um assento registral, quer veicule os anseios e propósitos da conquista da propriedade pelo exercício da posse longeva. Todas as disposições processuais devem ser conjuntamente analisada, quer envolva medidas de índole administrativa-correcional, quer exijam processo judicial marcado pela ampla contenciosidade.

Destarte, todo o panorama administrativo-censório e judicial deve ser estudado e analisado de forma conjunta, de forma integrada, facilitando a devida influência da principiologia constitucional, mormente, para que não resulte aviltado o direito que a todos atinge, que assegura o devido acesso à JUSTIÇA, e garante a observância do *due process of law* (a expressão *due process of law* é, com têm repetido os tribunais em inúmeros casos, rigorosamente equivalente à expressão *law of the land*, que lhe serve de antecedente histórico. Ambas, no seu sentido original, designavam garantias processuais; e sofreram, pelo processo de inclusão e exclusão, típico da jurisprudência anglo-americana, uma ampliação de sentido, até se converterem numa limitação constitucional dos poderes do Estado – “Igualdade perante a Lei” – F.C. de San Tiago Dantas”).

A complexidade das legislações, a multiplicidade de entes políticos atuantes em diversos segmentos do Direito, podem turvar a melhor compreensão do instrumental jurídico processual colocado à disposição para a conquista e proclamação de direitos, especialmente quando se trata de regularização fundiária, cujos imperativos de implementação são incontestes, contudo, são invariavelmente obstruídos por posturas parciais, apegadas à literalidade normativa, que invariavelmente revelada por posturas FORMAIS, destituídas de senso prático e operativo.

Necessário se considerar todas a gama de mecanismos administrativos/processuais criados e manejados para servir de suporte à regularização fundiária, elegendo-se sempre a fórmula mais ágil, mais rápida, menos burocratizada, mais eficiente, em lugar das medidas mais lentas, mais onerosas, mais solenizadas.

BIBLIOGRAFIA:

Adilson Dallari – obra coordenada - Estatuto da cidade;

Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida – Estatuto da Cidade - Lei 10.257, de 10.07.2001 - comentários .

Sergio Ferraz –Estatuto da Cidade - Malheiros

Victor Carvalho Pinto – Direito Urbanístico - plano diretor e direito de propriedade - RT - 1ª edição.