

	Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	
Disciplina: Regularização Fundiária em Juízo e Registro Público		
Unidade 03		
Professor: Venicio Salles		

Aula – argumento III

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JUÍZO E REGISTRO DE IMÓVEIS

EMENTA: *regularização fundiária na prática – dificuldades na regularização dos parcelamentos irregulares – entraves no emprego da RETIFICAÇÃO DE REGISTRO – soluções interpretativas – prevalência do interesse social dos ocupantes – revalidação de títulos.*

1. – Importância do tema:

Até agora estudamos a legislação que estrutura toda a política urbana, a partir da Constituição, e fizemos considerações sobre o Estatuto da Cidade e sobre o Plano Diretor. Fechamos, assim, quase todas as leis de influência (*à exceção da Lei Federal 6.766*), cuja compreensão se mostra necessária, como vetor insuperável e como fonte valorativa para a interpretação da legislação complementar.

Nessa aula, faremos uma abordagem das dificuldades registrais e da questão dos parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como das dificuldades

no emprego da ação de RETIFICAÇÃO DE REGISTRO. Focaremos em questões práticas que devem ser enfrentadas na regularização fundiária, como os entraves e os problemas que dificultam a regularização das cidades do ponto de vista REGISTRAL. Temos como propósito destacar as dificuldades e quais são as possíveis soluções para a questão.

É necessário não nos esquecermos das noções básicas que foram dadas até este ponto. Devemos ter sempre presente que o sistema normativo e a aplicação deste envolve uma certa constante “tensão” (*parece que o termo confere o relevo necessário*), entre os interesses privados e os direitos sociais e coletivos, mas o próprio ordenamento deve fornecer as bases para a solução destas questões.

A relação entre estes dois segmentos não é propriamente tensa; no entanto, é de se destacar que não há “direito” sem a potencialidade de conflitos e entrechoques de interesses. A grande vantagem da regularização fundiária é que, em que pesem as resistências determinadas por posturas conservadoras, o sacrifício aparente de certos direitos individuais confere vantagens gerais, para quem “ganha” e para quem aparentemente “perde”. A cidade ganha com a regularização e todos os habitantes lucram. Pobres e ricos aproveitam-se dos benefícios conquistados. Os primeiros conquistam a almejada propriedade, passam a contar com equipamentos públicos mais eficazes e a engrossar o número dos aliados da cidade; os segundos, conquistam mais segurança e estabilidade. No final, todos ganham com o inevitável impulso econômico, que o padrão de segurança jurídica e a queda da informalidade automaticamente alavancam.

Em termos práticos, temos ciência de que os problemas das cidades e, principalmente, os das grandes metrópoles foram determinados por

OCUPAÇÕES irregulares e INVASÕES. O maior foco de problemas é representado pelos parcelamentos irregulares e clandestinos, que abrigam desde uma população que pode ser enquadrada como de “classe média”, até aquela população mais carente, que habita os mais problemáticos fracionamentos que formam as favelas.

O parcelamento informal é o desafio.

E como podemos promover a sua regularização?

As situações fáticas indicam que o FRACIONAMENTO DO SOLO pode ter origem: por loteamento ou desmembramento promovido pelo titular do domínio; por compromissário comprador; por cessionário, ou por mandatário destes. Temos alguns casos em que verdadeiros usurpadores tomam a gleba, promovem obras mínimas e alienam dos lotes a incautos.

Há, ainda, os casos em que os parcelamentos não se completam, não se findaram, caso em que o parcelador, frente às dificuldades burocráticas/registrais, abandona o empreendimento, deixando aqueles que adquiriram os lotes à mercê da própria sorte. Em alguns casos, como ocorreu na favela de PARAISÓPOLIS de São Paulo, parte dos ocupantes são adquirentes de lotes de um parcelamento não concluído e parte são invasores dos lotes, praças e ruas.

O mais correto seria exigir que os parceladores, proprietários ou não, fossem responsabilizados e deles fosse exigida a conclusão do loteamento, com a infra-estrutura mínima e a regularização registral. Entretanto, este caminho prático não existe (ou pouco se efetiva), pois após a constatação da existência de parcelamento irregular, invariavelmente, não mais se localizam os responsáveis. Assinale-se que a Lei 6.766/79, com a alteração da Lei 9.785/99, veio a fixar regras, imputando aos

MINISTÉRIO DAS CIDADES

empreendedores a obrigação de arcar com a regularização, respondendo perante a MUNICIPALIDADE, norma de difícil aplicação.

Na prática, os adquirentes de lotes, ou meros ocupantes ou invasores, têm que adotar diligências diretas para a regularização do empreendimento, ou contar com a atuação da Municipalidade que, nos termos do art. 40 da Lei 6.766, tem o dever de **REGULARIZAR** os loteamentos irregulares, com ou sem a colaboração dos empreendedores.

Mesmo quando a Municipalidade assume a responsabilidade de áreas identificadas como de interesse social (ZEIS), a regularização não se mostra muito tranqüila e fácil.

Dois caminhos são colocados à disposição das Prefeituras. Ou promovem a desapropriação como sanção pelo descumprimento da função social da cidade, ou promovem a regularização registrária, viabilizando o registro dos títulos privados na forma do § 6º, do art. 26, da Lei 6.766.

No caso da **DESAPROPRIAÇÃO**, o domínio poderá ser transmitido por documentos privados após a imissão na posse. O pagamento ao expropriado pode ser feito com títulos públicos.

Caso a Prefeitura opte pela regularização do loteamento, concluída a infra-estrutura deverá haver, invariavelmente, a escolha pela ação de **RETIFICAÇÃO DE REGISTRO**.

Existe uma realidade da qual não há muita escapatória. As glebas antigas que são irregularmente parceladas em todos os casos (100%) estão precariamente descritas no Registro de Imóveis, e a precariedade da descrição tabular é tão significativa, que mesmo após medido e levantado em PLANTA (AU) o fracionamento irregular, este não conquista registro, não em razão de qualquer defeito ou precariedade do levantamento MUNICIPAL, mas sim em função das incertezas que se tem em saber aonde este empreendimento se localiza em termos registrais.

A gleba original é tão mal descrita no Registro de Imóveis, tão imprecisa, que não conseguimos determinar se a área medida e mapeada pela Prefeitura (ZEIS) está ou não dentro do perímetro tabular, e tal dúvida impede o registro do empreendimento. Mesmo nos casos em que se tem a certeza tabular de que o fracionamento do solo se encontra dentro do perímetro, ou que compreende todo o perímetro de determinada gleba, é necessário RETIFICAR o registro imobiliário, para que a nova descrição (REAL), seja inscrita no registro imobiliário.

Apenas para termos a dimensão do problema, é importante informar que praticamente TODOS os loteamentos regulares têm áreas que não coincidem com a descrição tabular. A partir deste dado, é fácil compreendermos as dificuldades que afetam os PARCELAMENTOS IRREGULARES.

Na prática, os empreendedores, mesmo aqueles que concluem o loteamento, não se dispõem a realizar a necessária RETIFICAÇÃO REGISTRAL, para que a área conquiste a descrição correta, corrigindo as imperfeições passadas, corrigindo os erros do fôlio real. Fazem um “jogo” de ajustes, fazendo com que o real caiba no tabular, sacrificando as áreas públicas em especial.

Essa prática é muito mais nociva nos parcelamentos irregulares, o que exige sempre da Prefeitura que esta RETIFIQUE O REGISTRO (*muito embora em empreendimentos pequenos e inseridos em regiões mais antigas, as Prefeituras também façam o jugo do ajuste, para evitar a ação de retificação*). A ação de retificação de registro é cara, na medida em que exige levantamento pericial do PARCELAMENTO e da GLEBA, que invariavelmente precisa ser reconstituída por marcos e marcas que já não mais existem no solo.

Essas exigências devem ser temperadas em face da melhor interpretação jurídica e da melhor compreensão da FUNÇÃO SOCIAL da propriedade.

Quando os Registros de Imóveis afirmam que não têm condições de declarar se a área que a Prefeitura regularizou administrativamente se encontra ou não dentro de uma antiga gleba (ou se está parcialmente em mais de uma gleba), a retificação passa a depender de um levantamento da gleba, através de fotos aéreas tiradas na época em que se divisaram as MARCAS (riacho, valo, cume, árvore, etc). Se o levantamento se mostrar inviável, a solução será difícil.

Assim, podemos ter de um lado uma planta regular e real, feita pela Prefeitura, espelhando um fracionamento irregular e, de outro, uma situação tabular, que não permite com segurança indicar em qual gleba ou em que ponto da gleba se encontra o fracionamento.

Nessa situação, qual é o conflito jurídico que se pode divisar? Qual os bens jurídicos que estão se opondo?

Fica muito nítido que, de um lado, temos o direito individual do proprietário da gleba e, de outro, o interesse coletivo ou social dos ocupantes da área parcelada.

Qual deve prevalecer e como?

É evidente que o interesse coletivo prevalece sobre o individual. É igualmente evidente que o interesse que se ajusta à função social ligado à reorganização da cidade deve prevalecer sobre o interesse do(s) titular(es) do domínio(s).

Nestes casos, a gleba ou as glebas em que a Prefeitura informa que o parcelamento se assenta, devem ser desfalcadas. Averba-se na transcrição ou matrícula que a gleba está sendo desfalcada da área parcelada e, para regularizar esta, abre-se nova matrícula, em nome dos titulares do domínio da gleba, com a observação sobre a regularização. Neste momento, o cartório já promove a averbação das áreas públicas, indicando as praças, ruas e eventuais áreas institucionais.

Assim, INAUGURA-SE uma matrícula para a área que a PREFEITURA regularizou.

Esta solução, lamentavelmente não encontra grande aceitação por parte das Corregedorias Gerais, que são invariavelmente intransigentes na conjugação dos princípios da *continuidade* e *especialidade*, que impedem o “desfalque” sem a certeza da localização. Entretanto, esse entendimento formal descumpra a *função social*, condena as cidades à situação de irregularidade eterna, e ignora os novos princípios registrais, que exigem que os registros se ajustem à realidade

(*princípio da realidade ou da verdade tabular*) e o princípio que confere eficácia à vontade expressa ou implícita dos interessados (*princípio da eficácia das vontades*).

Somente uma interpretação reiterada nesse sentido é que propiciará uma mudança no comportamento de nossos Tribunais.

Mas a questão da regularização fundiária, mesmo após a regularização administrativa e tabular do parcelamento, não se resolve por inteiro. É necessária a passagem do LOTE para o morador ou comprador.

Neste ponto, e nos termos do § 6º, do art. 26, da Lei 6.766, teremos que registrar os contratos particulares de que os ocupantes dispõem, mas este registro revela novos problemas.

Normalmente, os contratos são precários, descrevem insuficientemente o lote e são outorgados por pessoas físicas ou jurídicas que não constam do Registro de Imóveis como titulares do domínio. Nestes casos, ou o ocupante caminha pela difícil estrada do USUCAPIÃO, ou consegue validar ou revalidar o seu título.

Conforme Ordem de Serviço válida em São Paulo, concebida com esteio em uma interpretação extensiva e sensível ao vetor da função social, o caminho seria o da REVALIDAÇÃO DO TÍTULO, procedimento que prevê uma investigação geral para coletar vestígios que possam indicar o LIAME entre a empresa ou a pessoa que outorgou o documento de venda e o titular do domínio. Sendo constatada a existência deste “liame”, os títulos são convalidados e conquistam condições para o ingresso tabular.

Como se vê, na prática a REGULARIZAÇÃO FUNCIONÁRIA é um grande desafio e não são poucas as dificuldades, razão pela qual, é necessário que todos os atores envolvidos nesse processo se inteirem da situação e saibam que há solução. A legislação em grande parte cumpriu seus desígnios, deixando um grande arsenal para o aplicador do direito, que deve sempre se orientar pelos vetores constitucionais.

VENICIO ANTONIO DE PAULA SALLES

BIBLIOGRAFIA:

Perin, Armando João Perin – Novos Rumos da Autonomia Municipal – ed. Max Limond – p. 39/57;

Salles, Venício – Direito Registral Imobiliário – ed. Saraiva – 2006.