

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A SOBREPOSIÇÃO DE TÍTULOS

Hidely Fratini
Ellade Imperato

1. Introdução: problemática fundiária da Zona Leste da Região Metropolitana de São Paulo; (Hidely)

Num vôo entre o Amazonas e São Paulo tudo parece estar calmo e em paz: não se vê a luta pela sobrevivência das espécies que habitam o mundo, muito menos a luta entre os seres humanos. No início, é um mundo verde sem fronteira a se perder de vista, que aos poucos vai sendo salpicado por pontos brancos, cinzas e marrons, por linhas compridas e irregulares, até sermos tomados por um imenso mundo cinza-vários-tons.

Mas ainda assim tudo aparentemente dorme, como numa jornada feliz. Os olhos não podem ver os conflitos, os ouvidos não detectam os anseios e necessidades da existência humana. Por alguns momentos, o coração se engana, mas mais adiante a mente traz-nos de volta à realidade existente na vida de todos os povos: o barulho ensurdecedor do mundo moderno, cujos conflitos afloram por todos os lados, basta estarmos atentos e abrirmos nossos corações e mentes!

Mesmo saltando do vôo em São Paulo, pisando seu solo, as aparências continuam a nos enganar. Andando pelas ruas, apesar do calor, da poluição de toda ordem, do mau cheiro, da falta do verde, pisamos na terra, olhamos as pessoas... e tudo parece normal.

Nem do céu, nem do solo percebe-se ou se tem um vislumbre do tipo de conflito cartográfico que essa metrópole possui, apesar de possuir conflitos visíveis de toda ordem. Originalmente, os seres humanos, assim como outros animais, não necessitavam de títulos que demarcassem seu espaço, mas a civilização criou maneiras para nos tornarmos escravos da Mãe Terra ao proferir uma centena de formas e fórmulas para a aquisição do seu solo.

A partir desse contexto, percebe-se que São Paulo transformou-se num palco de guerras, cujo conflito fundiário existente não é privilégio seu, mas representa uma realidade nacionalmente conhecida: a da especulação fundiária e do grilo de terras.

O vôo mostra-nos que o solo da Mãe Terra é uno, íntegro, indivisível. O criador do mundo presenteou-nos, no começo dos tempos, mas os interesses pessoais e grupais transformaram a Terra numa guerra de interesses. Tudo aquilo que nossos olhos enxergam lá do céu mostra-nos que são dívidas recebidas e que pertencem a todos os seres da natureza. Mas esse mundo virou palco de luta de vários interesses entre seres que querem ser donos de tudo, para aumentar ininterruptamente o que possuem, numa luta desenfreada – e desigual, pelo poder de possuir e dominar os outros. É o ter pelo ter, e não ser!

O Brasil tem uma curiosa história fundiária, que remonta à colonização dos portugueses no início do século XVI, que trouxeram o regime jurídico

português da concessão de *sesmarias* e da doação de *capitanias* para regular a administração de seu espaço terrestre, cujo objetivo era dominar o território e, conseqüentemente, consolidar o domínio português, através da posse pela concessão de grandes extensões de terras para a formação de fazendas e engenhos para o cultivo e a criação de gado. As *concessões* e *datas* de terras, conhecidas como *sesmarias*, varreram a colônia brasileira de norte a sul, mas a maioria delas permaneceu ociosa, por conta do modelo português ser inadequado ao meio colonial, o que fez surgir, daí, o latifúndio, modelo fundiário que marca o País até nossos dias.

Dentre as *concessões* e *datas* (dadas) de terras, surgiu uma espécie de sesmaria denominada *aldeamento indígena*, cuja finalidade era segregar os índios mediante a demarcação de um determinado território, que ficava sob a administração dos jesuítas, afastando-os, assim, dos territórios ocupados pelos colonos portugueses.

Então, em 1580, houve a instituição de dois conhecidos aldeamentos na sede da Capitânia de São Vicente, São Paulo de Piratininga: o de Pinheiros ou Baruary (parte sul) e o de São Miguel ou Ururay ¹ (parte leste).

Atualmente, moradores da Zona Leste da Cidade de São Paulo, inseridos em territórios com conflitos fundiários, perguntam a razão da existência de tantos litígios. A resposta mais comum, dada por parte de estudiosos dessa problemática, é a de que a região faz parte de litígios fundiários dos mais antigos e complexos que assolam o nosso país, cuja origem remonta ao início da colonização portuguesa, quando, em 1.580, a Coroa Portuguesa instituiu a *sesmaria* do Aldeamento Indígena de São Miguel e Guarulhos, para onde deveriam ser transferidas as tribos indígenas existentes na região.

Mas, infelizmente, a história fundiária da região não parou na concessão dessa sesmaria, se não a questão era bem mais simples.

Mortos os índios... Ocupadas as terras pelos colonos portugueses, vários aforamentos e permissões para a ocupação dessas terras foram sendo instituídas ao longo do tempo por várias esferas de governo, sem que fossem tomadas medidas efetivas à localização e demarcação dos imóveis aforados, para que não houvesse a sobreposição de concessões. Até acontecer a maior das concessões, que não teve o tamanho original do aldeamento, mas foi tão grande e imprecisa que não foi demarcada integralmente pelo beneficiário ou pelo cedente. Essa concessão propôs transferir, em 14/10/1.890, logo após a proclamação da república, 500 milhões de metros quadrados de terras devolutas a um banco, conhecido naquela época como Banco Evolucionista do Brasil, demarcando terras para formar duas colônias agrícolas, de ambos os lados do rio Tietê, para receber e instalar imigrantes. O contrato de concessão, que foi avalizado pelos representantes do Governo Provisório da República, possuía várias cláusulas, como a proibição da demarcação de terras já aforadas ou ocupadas por particulares, obrigava a medição e demarcação das áreas encontradas vazias no prazo de um ano e a instalação dos núcleos em dois, sob pena de caducidade do contrato, áreas essas compreendidas numa faixa de 13.200 metros de cada lado do referido rio, a partir da Ponte Grande.

¹

() Ururay: antigo nome do Rio Tietê, que também foi chamado de Anhemby.

O segundo território só poderia ser demarcado a partir do cumprimento das obrigações do primeiro núcleo, caso contrário, o Banco perderia metade da concessão recebida.

Como é comum no Brasil, as colônias agrícolas não foram implantadas, mas o Banco Evolucionista recebeu, do Governo do Estado de São Paulo, título de 25.000 hectares de terras do lado esquerdo do rio (metade da concessão), levado a registro no 1º CRI – transcrição nº 9.095, relativas às terras demarcadas. Esse fato acabou resultando em vários julgados, cujo principal talvez seja o proferido pelo STF em 1926, que reconhece haver um condomínio entre o Governo do Estado de São Paulo e o Banco Evolucionista partir daquela decisão, já que, pelo contrato, o Banco deveria ter metade das terras concedidas, e o artigo 64, da Constituição de 1.891, ter transferido as terras devolutas aos Estados brasileiros.

Acontece que o Banco e seus sucessores acabaram vendendo toda a parte a que tinham direito e muito mais, o que resultou no esgotamento do título. Surgiu, daí, uma problemática fundiária quase inimaginável para as consciências comuns, pois o que já era complicado, tornou-se insolúvel: são títulos e mais títulos sobrepostos, como numa *torre de babel* de imóveis, com pilhas de papéis, certidões, mapas, processos variados, advogados, procuradores, herdeiros, e serventuários de cartórios a agir como piratas e predadores da coisa alheia!

Melhor dizendo: são títulos com as mais variadas origens, que vêm das sesmarias, anteriores ou posteriores à lei 601/1850, paroquiais, cartorários, passados por entes públicos, de terras devolutas, possessórios, de donos e herdeiros que nunca existiram, do Banco Evolucionista e de seus sucessores, com cursos d'água desviados, com cercas avançadas, forjados, sérios, com grilo ou sem grilo, etc. numa festa para todos os gostos!

A história continuou, não parou por aí... Já que foi instituído um condomínio a partir de 1926, para separar as terras do Estado de São Paulo, do Banco (ou seus sucessores) e dos particulares, a Fazenda do Estado de São Paulo propôs, a partir de 1.928, a ações várias discriminatórias das terras compreendidas em parte da região leste de São Paulo. Algumas dessas ações terminaram, mas seus resultados não são satisfatórios, como forma efetiva para solucionar um problema fundiário tão complexo e antigo, pois a Procuradoria do Estado tenta legitimar as posses de muitos imóveis até hoje, além de não ter havido o competente cancelamento dos títulos que não foram reconhecidos.

Outras ações discriminatórias ainda estão em andamento na região, como é o caso dos famosos 2º, 3º e do 4º Perímetros de São Miguel Paulista, onde estão inseridos vários bairros conhecidos por conflitos fundiários, como: Jardim Planalto, Vila Progresso, Jardim Norma, Vila Primeiro de Outubro, Jardim das Camélias.

Há, ainda, outros bairros com conflitos complexos inseridos em São Mateus e Sapopemba, como é o caso do Jardim Dona Sinhá, Jardim Imperador, Jardim Chalé, Lar Nacional, etc.

Além disso, a União federal também passou a reivindicar seus direitos por entender que o domínio dos extintos aldeamentos indígenas lhes pertencia,

por conta do previsto nas Constituições que foram sendo promulgadas. Assim, não bastassem os vários aforamentos, concessões e permissões levadas a efeito por entes municipais e da província no decorrer dos vários sistemas de governo existentes, a União também expediu permissões de uso nessa região, fato usado fartamente por especuladores e grileiros de terras, o que acabou complicando ainda mais os problemas fundiários.

Toda essa história fundiária da Zona Leste da Capital resultou num *imbroglio* de difícil equacionamento e solução, que fez surgir vários litígios que colocaram e ainda colocam em risco a vida e a moradia dos seus moradores, com embates judiciais entre os detentores de títulos registrados ou forjados, posseiros, Estado e União.

Atualmente, a Medida Provisória nº 2.180, de 2001, tenta minimizar a situação criada pela federação ao determinar, em seu artigo 17, que a União não reivindique o domínio de terras originárias de *aldeamentos indígenas extintos anteriormente a 24 de fevereiro de 1891*, e desista das reivindicações efetivadas, com exceção das terras já afetadas ao uso público comum ou especial da Administração Federal, as cedidas e as identificadas como de domínio da União em ato jurídico administrativo ou judicial. O parágrafo único do artigo 17 determina que a Secretaria do Patrimônio da União - SPU indique, dentro de 120 dias, as áreas objeto das ressalvas, o que dificilmente o órgão responsável por São Paulo conseguirá fazer, dada a forma desordenada como foram arquivados os documentos históricos e os contratos relativos às permissões efetivadas ao longo de todo o século XX.

2. Legislação: constituição federal, parcelamento federal, parcelamento e regularização municipal (S. Paulo), discriminatória; registros públicos; (Ellade)

A Constituição Federal brasileira promulgada em 1988, insere-se em um modelo que passou a respaldar às sociedades do século XX que urbanizou-se para conhecer relações sociais diferentes da sociedade rural e enfrenta outros problemas, como habitação e transporte, que exigem respostas diferentes do Estado.

Assim, como resposta às reivindicações da sociedade urbana por melhorias de qualidade de vida as Constituições do século XX se politizaram e passaram a regular também a sociedade, superando historicamente o modelo constitucional que se preocupava exclusivamente com a estrutura do Estado e os direitos de liberdade e engendrou-se o nascimento do Estado de Bem-Estar Social.

O Brasil que, na verdade, nunca conheceu o Estado de Bem-Estar Social, promulgou, em 1988, Carta Magna com esta filiação ideológica e programática, para que após 20 anos de ditadura militar fosse instaurado no País o Estado Democrático de Direito.

Acontece que neste modelo de Constituição as normas se dirigem à sociedade, baseia-se em compromissos e em normas programáticas. Neste limite, as normas constitucionais que mudaram o paradigma da propriedade, que como deve cumprir sua função social passou a ser informada, também, pelo direito público, ou ao inserir pela primeira vez no ordenamento

constitucional normas para a política urbana apontam diretrizes a serem seguidas e não normas cogentes de aplicabilidade imediata.

Para dar obrigatoriedade às normas constitucionais que apontam para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, em 2001, foi promulgada a lei federal conhecida como *Estatuto da Cidade*. O *Estatuto* ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana o fez através de normas de ordem pública, ou seja, deu caráter obrigatório e aplicação imediata às normas promulgadas.

O *Estatuto* prescreve o modelo jurídico que deve ser utilizado para a elaboração do Plano Diretor Urbano, que é o instrumento que constrói o direito à cidade e o direito à propriedade urbana, na medida em que esse direito só poderá ser reconhecido pelas propriedades que cumprirem as normas fixadas pelo Plano Diretor da cidade onde estiverem localizadas. Também, regulamentou normas para a regularização do direito de propriedade através das ações de usucapião urbano em terras particulares ou das concessões especiais de direito de moradia, estas com conteúdo dado pela Medida Provisória 2220/2001 e a concessão de direito real de uso para terras públicas. Ainda, introduziu no ordenamento jurídico pátrio o direito de superfície que pode ser utilizado para a regularização do direito de propriedade.

Todavia, apesar de apontar como diretriz a regularização fundiária para a população de baixa renda e a instituição de zonas de especial interesse social pelos Municípios, o *Estatuto* não fixa normas para o parcelamento do solo urbano propriamente dito que continua regido pela Lei Federal 6.766/1979 com as alterações que lhe foram dadas em 1999.

Esta lei veio substituir para o parcelamento do solo urbano antes regulamentada pelo Decreto-lei n.º 58/1937 e pelo Decreto-lei n.º 271/1967 que até dezembro de 1979 regulavam a matéria. Esta mudança legislativa se deu através da pressão dos movimentos populares, ressurgidos no início do lento processo que trouxe o fim da ditadura militar.

Esta legislação determina normas urbanísticas para a aprovação dos parcelamentos e criminaliza a conduta da venda de lotes de terreno sem prévia aprovação e registro. Além disso, criou a figura do loteamento popular e possibilitou a regularização fundiária pelas Municipalidades dos parcelamentos feitos em desacordo com as normas jurídicas vigentes à época da sua implantação.

A partir de sua publicação os Municípios brasileiros passaram a reconhecer em seus territórios as zonas de especial interesse social. Com a alteração da Lei 6.766/1979 dada pela Lei n.º 9.785/99 que, também, alterou um artigo da Lei n.º 6.015/1973, foi possível solucionar o problema da posse da terra dos ocupantes enquanto não se chega à sentença final do processo desapropriatório permitindo o registro da cessão de posse.

De qualquer forma, a aprovação de loteamentos nas regiões metropolitanas e os parcelamentos de glebas maiores que 10.000 m² deverão ter anuência da autoridade metropolitana para posteriormente serem aprovados pelo Município. No Estado de São Paulo, onde não há autoridade metropolitana constituída, esta aprovação é dada por um grupo que congrega as secretarias estaduais e suas autarquias, o GRAPOHAB.

Estas anuências ou aprovações prévias são regulamentadas pelo Provimento 58/1989 da Corregedoria Geral de Registros Públicos do Estado de São Paulo. Todavia, não havendo norma que trate da regularização fundiária as normas do provimento para aprovação são as mesmas utilizadas para regularização fundiária o que traz grandes dificuldades para esta tarefa, mesmo para as áreas de interesse social e loteamentos populares.

Segundo a regra vigente no País, desde a entrada em vigor do Código Civil de 1917 a aquisição da propriedade se perfaz com o registro do título aquisitivo em serviço de registro de imóveis. Este registro por sua vez é regulamentado nos termos da Lei 6.015/1973 que adotou o regime de matrículas e averbações e continuou com a divisão do território em circunscrições imobiliárias.

A transformação das antigas transcrições em matrículas deu maior segurança aos títulos de propriedade emitidos pelo fato de ser exigida correta e perfeita descrição do imóvel e pelo fato do princípio da continuidade determinar que a cadeia de sucessão de direitos de propriedade seja respeitada. No entanto, esta mudança se dá a passos lentos e desta forma os problemas de sobreposição de títulos ainda é um problema a ser enfrentado como exposto abaixo.

Ainda, neste contexto de títulos de propriedade com uma série de problemas para a identificação da sua exata localização do imóvel ao qual se referem existe a necessidade de separar as áreas públicas das áreas particulares. A necessidade de separar as áreas públicas das particulares se dá na medida em que têm natureza jurídica diferenciada e cumprirão funções sócio-ambientais diferentes da forma como for estabelecido pelo Plano Diretor.

A separação das terras públicas das terras particulares é feita a partir de um procedimento contencioso especial, ações discriminatórias. Estas ações cuja necessidade surgiu no momento em que a Constituição do Império reconheceu a propriedade imobiliária particular no Brasil ganharam novos foros com a promulgação da primeira Constituição Republicana.

De fato, a Constituição Federal de 1891 determinou que as terras devolutas, ou seja, aquelas que não tivessem sido legalmente transmitidas aos particulares passavam ao domínio dos Estados onde estivessem localizadas. Ocorre que o Estado de São Paulo até o dia de hoje não conseguiu estabelecer em todos os perímetros e circunscrições imobiliárias quais são suas terras devolutas e aquelas de seus Municípios.

Os Municípios paulistas, que como os demais Municípios brasileiros, receberam terras devolutas do governo do Império até os dias de hoje não conhecem o montante dessas propriedades. Os Municípios, elevados à condição de entes federados pela Constituição de 1988 têm na verdade enorme dificuldade de ver reconhecida sua autonomia.

De fato, apesar de possuir legislação própria para a regularização fundiária o Município de São Paulo só conseguiu avançar um pouco neste âmbito quando a gestão de 2001/2004 foi obtida uma ampla concertação que envolveu diferentes atores da regularização fundiária, inclusive o então juiz corregedor da comarca, sem contudo terem sido resolvidos vários casos pendentes como relatamos a seguir.

3. Casos concretos (Jd. Dona Sinhá e Jd. Planalto);

Para exemplificar os problemas fundiários existentes na Zona Leste da Cidade de São Paulo tomaremos dois bairros antigos e famosos como exemplos, bairros esses que possuem questões que ainda dependem de regularização pelos poderes públicos envolvidos.

a) Jardim Dona Sinhá e Parque Bancário

O Jd. Dona Sinhá e o Parque Bancário estão localizados no bairro de São Mateus, próximos ao Jd. Imperador, Jd. Paraguaçu, Jd. Itápolis, Lar Nacional, Jd. Iva, V. Grimaldi, Jd. Sapopemba, muitos deles também com problemas fundiários, hoje localizados entre as avenidas Sapopemba e Barreira Grande.

Na verdade, o Jardim Dona Sinhá é denominação mais recente, dada após 1960, por outros loteadores, para parte do antigo Parque Bancário que ainda não havia sido aberta até então, cuja propriedade de um sobrepõe-se em parte à propriedade do outro, nomes que sobrevivem até hoje, numa perfeita simbiose.

a. 1) Parque Bancário – surgimento e aprofundamento dos problemas:

A descrição do título originário do Pq. Bancário diz que o imóvel inicia na Estrada da Porteira Grande para depois seguir pelo ribeirão Anhumas (ou Inhumas) ou Rio das Pedras (certidão das transcrições nº 11.836, 11.993 e 11.835 – informações expedidas nessa ordem – do 7º CRI), em cuja descrição desta última transcrição são mencionadas as divisas com a Estrada da Porteira Grande, rio Quilombo e Estrada Rio das Pedras (a atual Av. Rio das Pedras está distante do local, abaixo da Av. Barreira Grande).

É bom que se diga desde logo, que até 16/09/1934 o atual bairro de São Mateus pertencia ao subdistrito do Belenzinho, subordinado ao 3º e, posteriormente, ao 7º cartório de registro de imóveis de São Paulo. Somente por decreto de 17/09/1934 foi criado o subdistrito da Vila Prudente, passando os bairros de São Mateus e do Sapopemba a fazerem parte deste subdistrito, que passou a pertencer ao 6º cartório de registro de imóveis.

Desde então, a competência dos registros de terras deste subdistrito subordinou-se a vários cartórios da capital, cujos imóveis passaram por um verdadeiro festival de registros, que muito dificultou a compreensão das suas origens, e porque não dizer, por ter sido um facilitador ao surgimento dos problemas de sobreposição existentes na região, por conta do passa-passa de registros de um cartório para outro, cuja atualização nem sempre foi seguida pelos proprietários, como pode acontecer até hoje com parte dos lotes dos parcelamentos estudados.

Para entender melhor essa questão, ver relação dos cartórios de registro de imóveis vinculados ao subdistrito da Vila Prudente:

- 01º, 03º e 7º CRI: até 16/09/1934 (por pertencer ao subdistrito do Belenzinho);

- 06º CRI: de 17/09/1934 a 14/05/1939 (após ser criado o subdistrito de Vila Prudente);
- 09º CRI: de 15/05/1939 a 20/11/1942;
- 11º CRI: de 21/11/1942 a 31/12/1971;
- 06º CRI: de 01/01/1972 até nossos dias.

Mesmo assim, há registros de lotes ou de glebas do Sítio Grande efetuados no final de 1934 e em 1936 no 7º CRI, quando o subdistrito de Vila Prudente estava inserido, pela legislação então vigente, na competência do 6º CRI.

É preciso dizer, ainda, que até a entrada em vigor do Decreto Lei nº 58, de 1937, não havia legislação federal regulando esses empreendimentos, não havendo necessidade, portanto, de aprovação dos loteamentos e sua inscrição nos cartórios de imóveis.

A projeção de grandes empreendimentos imobiliários localizados na periferia de São Paulo foi muito comum entre 1.920 e 1.950, cujos lotes eram vendidos na planta mas o loteamento não era implantado, como é o caso da Vila Lourdes (Guaianases), Fazenda Itaim (Itaim Paulista, Guaianases e Ferraz de Vasconcelos), Vila Progresso (Itaquera), Jardim Norma ou Cristianópolis (Itaquera), Jardim das Camélias (São Miguel Paulista), hoje plenamente ocupados apesar de possuidores de grandes problemas fundiários. Saliente-se, ainda, que nessa época foram criadas grandes empresas imobiliárias para atuar na região.

Para agravar a situação, o Parque Bancário começou a ser vendido bem antes do surgimento dessa lei, sem que houvesse a necessidade da sua aprovação e inscrição no cartório competente. A sua inscrição passou a ser obrigatória a partir da publicação do Decreto-lei 58/1937, o que para este caso ocorreu, em novembro de 1.938, com a inscrição nº 112, do 6º CRI, mas sem a aprovação da municipalidade, por conta de ser loteamento “em curso de venda”. Juntamente com a planta, a loteadora apresentou os contratos dos lotes vendidos após o advento dessa lei. No entanto, deixou de cumprir o § 1º do artigo 1º, das disposições transitórias, que exigia a apresentação ao C.R.I. dos contratos anteriores à nova lei, fato que veio agravar a já tão frágil história fundiária do local, por dar a entender que parte do parcelamento encontrava-se livre de transação e aberto a novas possibilidades de venda.

Pelos documentos consultados, o Parque Bancário faz parte do antigo Sítio Grande ou Itaquaracenduba, tendo sido idealizado por volta de 1920 e com mais de 900 lotes, conforme transcrição nº 3.604 do 3º CRI, cujos primeiros lotes vendidos foram registrados nesse mesmo CRI. Os dados obtidos em vários documentos oficiais indicam que as vendas dos lotes deram-se de forma rápida, se comparadas à sua ocupação, que se deu de forma muito lenta, pois até o início de 1.980 poucas casas haviam sido construídas no local.

Como o indicado nas certidões dos cartórios de imóveis consultados, o Sítio Grande possuía cerca de 30 alqueires de terras. Foram transmitidos por Carlos A. Ferreira Penna Júnior à Church & Kenyon (que teve outros nomes) duas glebas de terras com cerca de 15 alqueires, ou 360.000m², empresa que

mais tarde passou a propriedade para a Companhia Imobiliária de Terrenos S. A., transcritas sob nº 3.604 e 7.477 – do 3º CRI, que continuou vendendo e administrando o parcelamento. Em 23/07/1936, o título foi registrado no 7º CRI – transcrição 11.836.

a. 2) Jardim Dona Sinhá – surgimento e desenvolvimento dos problemas:

O Jardim Dona Sinhá surge muitos anos depois das primeiras vendas do Parque Bancário, já nos anos 1960, mas dentro do mesmo Sítio Grande ou Itaquaracenduba, cuja origem dominial é a mesma, como nos levam a crer os documentos analisados.

A área do Jd. Dona Sinhá originou-se em 22/07/1904, mediante a aquisição de Antonio Sorrentino e Alfonso Scopati, cujo título foi transcrito sob nº 30.455, no 1º CRI.

Na divisão ocorrida entre os dois condôminos, a parte maior, com 414.651m², pertencente a Antonio Sorrentino, foi transmitida a empresa Jardim Dona Sinhá Sociedade Civil em 13/01/1965, e levada a registro no 11º CRI sob nº 132.360. Essa empresa pertencia aos herdeiros de Antonio Sorrentino e sua mulher, cuja gleba sobrepõe-se quase totalmente ao Pq. Bancário.

Este parcelamento foi aprovado pela prefeitura, mas o alvará anulado por possuir título de propriedade que se sobrepõe ao título do Parque Bancário.

Pelos estudos desenvolvidos pela prefeitura de São Paulo no início dos anos 1.990, até 1.980 havia partes do parcelamento onde predominava o desenho do Pq. Bancário e outras partes do Jd. Dona Sinhá, mas em 1.986 o local está totalmente construído, cujo levantamento aerofotogramétrico demonstra que o traçado não corresponde a nenhum dos dois loteamentos. Atualmente o loteamento está ocupado por cerca de 2.000 lotes, com área de 614.000m², cuja área abrange os dois loteamentos analisados.

Apesar do arruamento do Jd. Dona Sinhá ter sido anulado, esse fato não impediu a venda de lotes pela loteadora e a abertura progressiva do arruamento, mesmo que em desacordo ao seu plano original. No entanto, não há informação de lotes registrados nos cartórios de imóveis com origem na transcrição nº 132.360.

O curioso desse loteamento é que ele foi projetado sobre parte do antigo Pq. Bancário, mas totalmente em desacordo com planta projetada nos anos 1.920. Esse fato mostra a sua similaridade em relação a outros empreendimentos da região, como se fosse seguido um padrão, ou seja: no início do século XX foram projetados grandes loteamentos sem arruamento aberto, cujos lotes foram vendidos e registrados, para, anos mais tarde, novos empreendimentos serem projetados com outros nomes sobre esses mesmos espaços, totalmente em desacordo com o primitivo loteamento. Exemplos disso não faltam, como: V. Progresso, Jd. das Camélias, Jd. Norma, etc.

Por essa explanação, percebe-se o tamanho do problema: os loteamentos foram projetados para o mesmo espaço físico e por donos distintos; os arruamentos não foram abertos imediatamente, mas bem mais tarde; os seus empreendedores venderam centenas de lotes; no primeiro caso, a maioria dos contratos e escrituras foi registrada em vários cartórios; a

ocupação dos lotes, apesar de lenta, deu-se em desacordo com as plantas dos dois parcelamentos, mesmo em relação ao inscrito no 6º CRI; a abertura das ruas não corresponde ao traçado original, tornando a identificação dos lotes (registrados ou não) totalmente impraticável.

Finalmente, em 1994, o Juízo da 1ª Vara dos Registros Públicos de São Paulo bloqueou a disponibilidade dos títulos de ambos os parcelamentos, matéria que será tratada mais abaixo.

Concluindo, há, neste caso, uma *torre de babel* nos moldes explanados anteriormente, cujas conseqüências são os vários tipos de problemas causados aos adquirentes que resolveram construir suas casas no local, como: quem possui título registrado do lote não sabe se o seu lote ocupa o espaço identificado no título; quem não tem título registrado sabe que precisa entrar com ação de usucapião, pois o contrato não serve para registro; a realidade fiscal, os IPTU, não identifica o lote ocupado ou adquirido, e talvez ainda hoje haja erros relativos aos contribuintes; os lotes registrados continuam sendo transacionados como se estivessem bem identificados e correspondessem ao registro, pois seus donos não acreditam – ou custam a acreditar, nesse histórico fundiário; os moradores detentores de posse continuam vendendo seus lotes e não propõem as ações de usucapião para se tornarem donos do lote.

b) Jardim Planalto -

O Jardim Planalto está localizado no bairro de São Miguel Paulista e integra o 2º Perímetro de São Miguel Paulista, com ação discriminatória proposta em 1932 ainda em andamento na 1ª Vara da Fazenda Pública, numa tentativa de separar as terras públicas, das do Banco Evolucionista – ou seus sucessores, e dos particulares.

Os lotes desse loteamento começaram a ser vendidos por volta de 1.965, pelo loteador *Justiniano Salvador dos Santos*, tendo por base a aquisição de lotes da antiga Vila Central, transcritos sob nº 55.094, no 12º cartório de registro de imóveis em 21/10/1958.

Esse título envolve vários lotes adquiridos por Justiniano da empresa Longovica S. A. e distribuídos em 5 quadras da antiga Vila Central, que, somados, dão uma área de 36.332m², localizados nas antigas quadras: **K** – ruas III, IV e VII, com 12.327m²; **L** – ruas II, III e VII, com 6.455m²; **M** – ruas VII, II e III, com 4.500m²; **N** – ruas VII, III; IV, com 4.080m² e **S** - rio João do Jacú e Estrada Jacuí, com 9.000m².

A V. Central também faz parte de um parcelamento antigo, dos idos da década de 1.920, anterior ao Decreto Lei 58/37, cujo plano original foi desfigurado ao longo do tempo, além de parte sobrepor-se ao antigo Sítio da Casa Pintada, localizado do lado esquerdo de quem olha o terreno da Av. Afonso Lopes Baião (antiga Estrada do Jacuí). Referido Sítio dá origem a outros títulos de propriedade, onde também estão localizados outros loteamentos. Esta situação, portanto, é similar aos dois loteamentos estudados acima, apesar das distintas origens imobiliárias. Esta sobreposição, é bom que seja dito, foi detectada em 1991 por engenheiro do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO, após minucioso estudo

dos títulos envolvidos que tomou por base cartografia antiga da cidade, formada a partir de vôos, como o estampado no GEGRAN de 1970.

A V. Central tem origem na transcrição 33.598, do 3º CRI, aberta em 03/07/1.925.

O bairro de São Miguel Paulista pertenceu às seguintes circunscrições imobiliárias:

- 1º CRI: até 25/12/1915;
- 3º CRI: de 26/12/1916 a 09/08/1931;
- 7º CRI: de 11/08/1931 a 14/05/1939;
- 12º CRI: de 15/05/1939 até hoje.

Por conta da sobreposição existente no trecho compreendido pelo quadrilátero formado pela rua Baltazar Santana, Av. Afonso Lopes Baião (antiga Estrada do Jacuí), rua Jacob Moisés José e córrego João do Jacú (onde estão localizados os lotes adquiridos pelo loteador Justiniano), várias ações possessórias foram intentadas com o objetivo de sanar o problema de esbulho ou a construção de moradias populares por avançarem na propriedade dos confrontantes, inclusive porque o Sr. Justiniano passou a vender lotes que ultrapassam as cercas de sua propriedade, chegando até as proximidades da Rua Maria Santana, localizada a cerca de 400m de onde deveria terminar os imóveis da transcrição nº 55.094.

A partir de 1.968 foram abertos vários processos judiciais nas Varas estaduais, que passaram tempos depois para a competência da Justiça Federal, por conta da intervenção do Estado e da União nas causas, medida que tem por base o andamento ação discriminatória do 2º Perímetro de São Miguel e o extinto aldeamento indígena.

Portanto, a intervenção do Estado e da União nessas ações diz respeito ao histórico levantado no item “I” deste estudo, além de também estarem ligadas às conclusões das Comissões Especiais de Inquérito – CEI realizadas na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo entre os anos de 1970 e 1972, que demonstravam a gravidade do problema e a necessidade de intervenção dos entes públicos .

Abrindo um espaço neste estudo, saliente-se que as CEI foram abertas por conta da pressão popular que surgiu diante dos inúmeros processos possessórios que tomaram conta da região leste, cujas decisões judiciais obrigavam os desinformados adquirentes de lotes a abandonarem suas casas ou a negociarem nova compra do lote com as partes vencedoras dessas ações. Portanto, um grave problema social havia sido identificado, cujos sintomas ainda se fazem sentir até hoje!

É o caso dos moradores do Jardim Planalto, contra quem tramita, desde 1968 a ação possessória proposta contra o loteador Justiniano e outros interessados. Na verdade, é um festival de ações, que foram propostas por vários especuladores de terras, uns contra os outros, cujos processos acabaram por ser reunidos num só, já que a briga dizia respeito a propriedades e posses que adentravam entre si.

Esta ação possessória, como o dito acima, sofreu a intervenção do Estado e da União, teve a sua competência deslocada para a Justiça Federal e acabou sendo julgada em 1982. O loteador do Jd. Planalto não recorreu da decisão, nem os outros envolvidos que perderam a ação. Além disso, a perícia não detectou a sobreposição existente entre parte da Vila Central e do Sítio da Casa Pintada, reconhecendo a propriedade e a posse dos titulares do antigo Sítio da Casa Pintada, demarcando os títulos de todos como se não se sobrepusessem.

No final de 1982, os moradores do Jardim Planalto e da Vila Reis tiveram uma amarga e surpreendente notícia, a de que deveriam desocupar seus lotes a mando de um juiz federal. A surpresa foi muito grande porque ninguém tinha conhecimento de processo em andamento contra eles. Foi tanto alvoroço que o oficial de justiça devolveu o mandado e deu por encerrada as citações.

Diante do fato consumado, não restou alternativa aos moradores a não ser defenderem seus direitos mediante a entrada de Embargos à Execução de Retenção por Benfeitorias, pois todos adquiriram seus lotes de boa-fé.

A base legal dos embargos à execução e de todos os recursos desde então interpostos pelos moradores, baseia-se no não cumprimento do artigo 23 da Lei federal nº 6.383/76, que prevê a suspensão das ações reivindicatórias e possessórias até que a ação discriminatória seja resolvida, por conta destas ações serem preferenciais em relação àquelas.

Os embargos suspenderam a execução da reintegração de posse, mas todos os julgamentos proferidos em primeira e segunda instância indeferiram os pedidos, e, pasmem, reconheceram a **má-fé** dos adquirentes de lotes, por conta do litígio já estar em andamento enquanto o Sr. Justiniano vendia lépido e solto os lotes de terrenos aos indefesos trabalhadores da cidade de São Paulo. Vejam, o reconhecimento da má-fé dos adquirentes levou à rejeição dos embargos por retenção de benfeitorias e, conseqüentemente, à determinação da entrega dos lotes aos proprietários com tudo o que foi construído sobre os mesmos! Portanto, o enriquecimento sem causa foi estabelecido neste caso!

É de pasmar mesmo essa atitude, porque em nenhum momento os entes públicos envolvidos, sejam eles do executivo ou do judiciário, que tinham nas mãos medidas que podiam ser executadas, tomou uma atitude que beneficiasse os incautos compradores, como a colocação de placas no local, distribuição de panfletos, seqüestro judicial da área, ou embargando a abertura das ruas, pois os parcelamentos eram todos clandestinos.

Essa atitude nos faz crer que havia um conluio entre todos os pretensos proprietários e os poderes públicos envolvidos. Não é de espantar tal atitude, já que uma das conclusões da CEI da Assembléia Legislativa foi no sentido de haver uma combinação entre os *testas de ferro* (ou *grileiros*) e os titulares de terra da região... e por que não incluir dentre esses os agentes públicos?

4. As sobreposições de títulos registrados;

As normas registrárias são basicamente procedimentais, em que pese o fato de constituírem direitos. A preocupação dessas normas é regulamentar como um título deve ser registrado, os livros que devem ser mantidos, protocolos e prenotações. Além disso, essas normas se preocupam

com outras formalidades, tais como: por quem e como o título deve ser lavrado para habilitá-lo ao registro, a quantidade de cópias que devem ser apresentadas, e, especialmente, quem e como será nomeado o responsável pelos Cartórios.

Tal é a preocupação do legislador com esta última questão que a Constituição Federal determina que os serviços notariais e registrários devem ser mantidos por pessoas físicas privadas sob delegação do Estado (art. 236). Este artigo foi objeto da Lei Complementar n.º 8.935, de 18.11.94. A Lei informou que os serviços notariais e registrários têm a função de garantir “publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos” (art. 1º). Aparentemente, entendeu o legislador que esta garantia será dada pelo estrito cumprimento de ritos.

De fato, a Lei de 1994 teve o escopo de determinar os mecanismos para operacionalizar a delegação de poderes aos agentes privados responsáveis pelo serviço, antes que o mérito e o conteúdo dos títulos passíveis de registro. A Lei n.º 8.935 afirma que a delegação para operar aqueles serviços dão fé pública aos atos praticados pelos agentes delegados (art. 3º), traz responsabilidade civil e criminal para os mesmos (arts. 22 a 24), e, finalmente, determina que o agente tem a obrigação de respeitar as normas técnicas dadas pelo Poder Judiciário Estadual (art. 30, XIV).

Desta forma, cada Cartório de Registro está vinculado ao Poder Judiciário dos Estados-membros.² Isto significa que as regras prescritas pela Lei n.º 6.015/73 são completamente desvinculadas dos cadastros fiscais mantidos pelo Município. Assim, tanto as normas trazidas pelo artigo 30, XIV da Lei complementar de 1994 quanto aquelas determinadas em 1973 cingem-se às formalidades burocráticas que devem ser respeitadas para o registro de um título de transferência de domínio. Isto posto, passamos a examinar as regras burocráticas trazidas pela Lei dos Registros Públicos para o registro de títulos imobiliários.

As normas jurídicas prescritas na Lei de Registros Públicos são rígidas para o registro de qualquer ato jurídico. Determinam o que pode ser registrado, o Cartório competente para o registro e, sobretudo, como se deve proceder ao registro. Para o registro imobiliário, abandonadas as transcrições previstas pelo método de Torrens, foi adotado o sistema alemão de matrículas, como mencionamos acima.

O novo método funciona muito bem em locais com ocupação do solo já consolidada e devidamente mapeada. Não é o caso do Brasil, onde justamente sempre foi evitada a vinculação entre o título e sua inserção na mapografia da cidade. Desta forma, a intenção declarada da Lei -- dar segurança aos atos jurídicos registrados -- nem sempre ocorre para os imóveis.

A Lei n.º 6.015 determina que o ato registrário deve ser transcrito em livro. Os livros devem ser mantidos no Cartório registrário responsável pela circunscrição onde está localizado o imóvel. O ato jurídico passível de registro deve conter a descrição do imóvel, sua situação com rua com o número dado pela Prefeitura Municipal, sua área ou metragens lineares de suas

² O Estado tem responsabilidade objetiva pelo registro.

confrontações, e o nome dos confrontantes. Constará, também, o nome e qualificação do proprietário.

Os atos jurídicos poderão ser objeto de registro ou de averbação. São averbados os atos que não se referem à transmissão do domínio tais como modificação de nome de rua, número do imóvel na rua, alteração do estado civil do proprietário, etc. Se o que estiver averbado ou registrado prejudicar alguém, o prejudicado pode pedir sua retificação (art. 1.247, Código Civil).

As alterações relativas às averbações são requeridas através de petição dirigida ao Oficial Maior do Cartório onde o título está registrado. À petição assinada pelo proprietário, pelo prejudicado ou por quem legalmente os represente, com firma reconhecida, é juntada a cópia autenticada ou original do documento que prova a alteração.

As retificações do registro propriamente dito só serão admitidas por após procedimento administrativo ou judicial nos termos da Lei 10.931/2004. Assim, se qualquer aspecto da descrição do imóvel estiver incorreto caberá àquele que tiver interesse para requer sua retificação pleiteá-la, podendo o próprio oficial do Registro fazê-la de ofício. De qualquer forma, somente após a citação pessoalmente os confrontantes que poderão também assinar a planta e o memorial descritivo da retificação, e o trânsito em julgado da decisão poderá ser obtido o mandado de retificação. Este mandado será, então, apresentado ao Cartório registrário para o registro da retificação.

Podemos dizer, portanto, que são averbadas as características do imóvel ou fatos jurídicos que a lei considera menos importantes. Enquanto, são registrados todos os atos jurídicos que se referem ao domínio. De qualquer forma, para ser registrado ou averbado o instrumento do ato jurídico apresentado precisa ser original ou sua cópia autenticada e firmas reconhecidas em Cartório.

Os instrumentos registráveis que envolvam transação do domínio ou do domínio útil sobre imóvel são aqueles, nos termos da Lei n.º 6.015/1973, celebrados perante notário público no Brasil, perante agente público de consulado brasileiro no exterior ou outros aos quais a lei confere fé pública. Neste sentido, os instrumentos particulares admitidos por lei poderão ser registrados desde que, além da descrição do imóvel idêntica a previamente registrada, tragam a qualificação de todos os contratantes, sejam celebrados perante pelo menos duas testemunhas, com todas as firmas reconhecidas por notários públicos.

Os atos jurídicos celebrados no exterior, fora dos consulados, deverão primeiramente ser validados pelo Supremo Tribunal Federal. Finalmente, poderão ser registradas decisões judiciais. De qualquer forma, o instrumento jurídico para ser registrado deverá sempre trazer a descrição do imóvel exatamente igual a que já se encontra registrada.

Como já dissemos, tanto os Cartórios de Registro Imobiliário quanto os Cartórios de Notas são vinculados aos Poder Judiciário Estadual e não aos Municípios onde estão situados. Porém, enquanto cada Cartório de Registro de Imóveis tem uma circunscrição territorial específica, dentro de uma determinada Comarca, como limite de sua área de atuação, os atos jurídicos

passíveis de registro poderão ser celebrados perante qualquer notário sediado em território brasileiro.

A criação de novos serviços de registro imobiliário estão ligados à expansão da Comarca onde estão situados, ou seja, apesar de sua desvinculação jurídica à estrutura Municipal, a criação de novos Cartórios de Registro de Imóveis está ligada à expansão territorial urbana.

Assim, a criação de uma nova Comarca, como também de novos serviços notariais ou registrários que são fruto de decisão do Poder Judicial do Estado-membro, derivadas tanto ao adensamento populacional quanto à expansão urbana e à criação de novos Distritos e Municípios.

Desta forma, o crescimento do número de Cartórios vinculados ao Poder Judicial Estadual decorre do processo de urbanização e os cadastros imobiliários Municipais e dos Registros Públicos que são autônomos nem sempre mantêm uma conexão à realidade territorial sobre a qual atuam. De fato, há infinitos exemplos onde a imprecisão da descrição dos imóveis registrados leva a sobreposição de títulos de propriedade como nos casos concretos acima expostos.

A solução desses casos está longe de ser verificada, até porque é uma contradição em si mesma diante do sistema registrário adotado. Ainda, se desde 1917 há necessidade do registro para a tradição do direito de propriedade se há mais de um título registrado para a mesma área há mais de um titular sobre o mesmo imóvel. Assim, não se pode dizer qual dos títulos é o mais adequado.

Nesta medida, passamos a examinar a posição que os Poderes Públicos têm assumido diante deste nó górdio do ordenamento jurídico brasileiro.

5. Posição dos Poderes Públicos diante das sobreposições de títulos:

É de pasmar mesmo essa atitude, porque em nenhum momento os entes públicos envolvidos, sejam eles do executivo ou do judiciário, que tinham nas mãos medidas que podiam ser executadas, tomou uma atitude que orientasse ou beneficiasse os incautos compradores, como a colocação de placas no local, distribuição de panfletos, seqüestro judicial da área, ou embargando a abertura das ruas, pois os parcelamentos eram todos clandestinos.

Essa atitude nos faz crer que havia um conluio entre os pretensos proprietários e os poderes públicos envolvidos. Não é de espantar tal atitude, já que uma das conclusões da CEI da Assembléia Legislativa foi no sentido de haver uma combinação entre os *testas de ferro* (ou *grileiros*) e os titulares de terra da região... e por que não incluir nessa combinação os agentes públicos?

Na verdade, até hoje não há uma política sistemática para atacar os problemas fundiários existentes na Zona Leste da cidade de São Paulo, apesar da questão ser conhecida há muito tempo. Falta, na realidade, decisão política, que precisa ser tomada em conjunto pelos entes envolvidos. Mas nenhuma medida regular é instituída por parte dos entes públicos envolvidos, nem em conjunto e nem separadamente!

Infelizmente, as medidas são esporádicas, conjunturais, e dependem das pressões sofridas pelas partes envolvidas como: pressão realizada por moradores desesperados com decisões de despejo, por políticos membros de CPI, por agentes públicos mais sensíveis e cansados de serem pressionados por pessoas, entidades e movimentos que exigem soluções, por juízes mais humanos, abertos às questões sociais e cansados de verem noticiados em processos a existência de sobreposição de títulos.

O problema é que toda vez que há mudança de governo, afastamento ou aposentadoria de procuradores, juízes, servidores que detenham o conhecimento e a responsabilidade na execução de medidas, esse fato faz com que os encaminhamentos propostos voltem à estaca zero. E isso é desalentador!

Apesar da notoriedade dada aos problemas fundiários da zona leste, nada é feito no sentido de ser tomada uma atitude política que torne o caso uma prioridade de governo, que ultrapasse o próprio governo ou outras esferas de atuação política.

Assim, como as medidas são aleatórias e esporádicas, os casos concretos são resolvidos superficialmente ou param no meio do caminho, deixados ao sabor de cada administrador ou juiz que assuma o caso.

Podemos elencar algumas medidas já tomadas nas últimas décadas, que podem servir de subsídio para a indicação de propostas a serem tomadas para o enfrentamento conjunto desses conflitos.

a) MEDIDAS DO PODER JUDICIÁRIO:

a. 1) BLOQUEIO DE REGISTROS SOBREPOSTOS: Essa atitude é tomada quando casos concretos são levados diretamente ao juiz corregedor pela prefeitura de São Paulo, ou quando há reiteradas informações de sobreposição fornecidas pelos cartórios de registro de imóveis em processos de usucapião de bairros problemáticos. Esse bloqueio funciona como uma medida cautelar ou tutela antecipada.

No entanto, como o bloqueio judicial não está previsto no CPP ou na Lei dos Registros Públicos, as decisões judiciais tomadas nesse sentido são, muitas vezes, questionadas por titulares de domínio, que acaba fazendo com que o juiz “desbloqueie” o registro, já que ele é válido enquanto o título não for anulado ou corrigido.

a. 2) CARTILHA COM ORIENTAÇÃO PARA AS AÇÕES DE USUCAPIÃO: Medidas que facilitem o andamento das ações de usucapião são bem vindas, como é o caso da Cartilha sobre usucapião, editada em 2005 pela 1ª Vara dos Registros Públicos.

a. 3) RECONHECIMENTO DAS PLANTAS AU: Elaboradas pela prefeitura, essas plantas podem resultar na dispensa da perícia das ações de usucapião, pois é determinado somente uma conferência das medidas do lote, conforme Ordem de Serviço publicada em 2005. Essa medida colabora com a diminuição dos gastos dessa ação.

a.4) TRABALHO SISTEMÁTICO E CONJUNTO ENTRE A CORREGEDORIA, CARTÓRIOS E A PREFEITURA: A finalidade desse trabalho é, dentre outras coisas, possibilitar a discussão sistemática de

medidas que possam atacar os problemas fundiários e de regularização existentes em parcelamentos irregulares.

Foi através dessa atitude que complexos problemas fundiários puderam ser discutidos e encaminhados com o juiz corregedor dos cartórios, como sucedeu com o Jd. Dona Sinhá / Pq. Bancário, resultando na decisão que bloqueou a disponibilidade dos títulos registrados desses parcelamentos.

b) MEDIDAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL - PREFEITURA DE SÃO PAULO:

As medidas dessa esfera de governo estão intimamente relacionadas aos trabalhos desenvolvidos pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO.

Através desse departamento, podem ser identificados os loteamentos envolvidos em litígios, com sobreposições ou falhas nos títulos. A partir daí é possível traçar medidas de intervenção – gerais e específicas para cada caso.

b.1) LEGISLAÇÃO QUE SUSPENDE CONTESTAÇÃO DAS AÇÕES DE USUCAPIÃO: Uma medida bem sucedida é a legislação municipal de meados dos anos 1980 que passou a orientar os procuradores do município a não contestarem as ações de usucapião de lotes de terrenos da zona leste. As contestações baseavam-se na antiga Lei Orgânica dos municípios do Estado de São Paulo, que determinava que as terras devolutas compreendidas num raio de 6 km do centro dos distritos pertenciam ao município, matéria recepcionada pela atual constituição.

b.2) ELABORAÇÃO DE LEVANTAMENTOS PLANIALTIMÉTRICOS E PLANTAS DE REGULARIZAÇÃO: Essas medidas, servem, dentre outras coisas, para subsidiarem as ações de usucapião a serem propostas pelos adquirentes de lotes. Apesar de fazer parte da rotina de RESOLO há muitos anos, os recursos disponibilizados dependem da vontade política do chefe do executivo ou do Secretário da Habitação, o que acaba influenciando na maior ou menor elaboração de plantas e de loteamentos regularizados.

b.3) CONVÊNIOS ENTRE PREFEITURA, OAB E ENTIDADES: Além disso, convênios firmados entre a prefeitura, a OAB ou entidades especializadas para o patrocínio das ações de usucapião e demais defesas judiciais são medidas importantes, pois a garantia dominial é uma das maneiras de se prevenir conflitos e resolver de vez os problemas fundiários. Essa posição foi tomada nas administrações de 1989 a 1992 (convênios com entidades sem fins lucrativos) e de 2001 a 2004 (convênio com a OAB/SP, que apesar da inscrição e da prestação de curso especializado para centenas de advogados, foi deixado de lado pela diretoria que assumiu a OAB/SP no final de 2003).

b. 4) CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO ENTRE OS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO: Esse grupo de trabalho funcionou entre 1990 e 1992 e contou com a participação de membros dos governo municipal, estadual e federal, cujo objetivo era o de encontrar propostas que enfrentassem o problema fundiário da zona leste. As conclusões do grupo indicaram várias sugestões de intervenção na região, que acabaram ficando no papel por conta da mudança havida na administração em 1993.

b.4) **DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS INSERIDAS EM CONFLITOS POSSESSÓRIOS:** Dentre outras ações de governo, destaque-se a intervenção municipal em áreas de conflito e com medidas judiciais de reintegração de posse, que redundaram na expedição de vários decretos de desapropriação e na propositura das respectivas ações judiciais, que resultaram em vitoriosas medidas que coibiram o despejo de várias famílias enganadas por grileiros, como nos casos do Jd. Tapera Velha / Piraquara e Jd. Bandeirantes.

c) MEDIDAS DO EXECUTIVO ESTADUAL:

Até onde pudemos pesquisar, no decorrer dos últimos 36 anos, o Estado procurou tomar algumas providências para intervir nos conflitos de terra da região leste, tendo criado, na década de 1980, grupos de trabalho para discutir casos como do Jd. das Camélias e do Lar Nacional.

c.1) **INTERVENÇÃO EM AÇÕES JUDICIAIS:** Uma das medidas mais antigas diz respeito à defesa dos interesses do Estado em processos de litígios de terra, com pedidos de seqüestro das áreas e pagamento das prestações dos adquirentes em juízo, bem como a suspensão do andamento das ações possessórias ou reivindicatórias por conta da tramitação das ações discriminatórias; medidas essas que resultaram na suspensão de alguns processos e também na defesa dos moradores. Podemos citar os seguintes exemplos: Jd. Norma, Jd. Planalto, Jd. Alto Pedroso, etc.

c.2) **CONTESTAÇÃO DAS AÇÕES DE USUCAPIÃO:** Medida importante da PGE está voltada à orientação dos procuradores não contestarem as ações de usucapião da zona leste, de lote, que norteou os seus trabalhos na década de 1980, mas foram esquecidos há alguns anos atrás. Atualmente a PGE informa a existência das ações discriminatórias e o raio em que se localiza o terreno, para, a partir da localização, informar ou não o interesse na ação, pois, dependendo do caso, a terra devoluta pretensamente existente seria de interesse do município, por conta da antiga Lei Orgânica dos municípios paulistas (ver item acima).

c.3) **PAGAMENTO DAS PERÍCIAS PELA PGE:** Nos últimos anos, a PGE vem patrocinando parte das despesas periciais das ações de usucapião para pessoas com advogados particulares mas beneficiárias da assistência judiciária gratuita. No entanto, algumas falhas existentes no sistema implantado levam à morosidade no andamento das ações, como a falta de ordem cronológica para a liberação dos recursos e a falta de discussão de valores justos com os juízes, os peritos ou seu órgão de classe.

d) MEDIDAS DA UNIÃO:

Depois de tanto outorgar frágeis permissões de uso e de contestar a maioria das ações de usucapião dos moradores da zona leste, e ver todas essas contestações rejeitadas pelo Judiciário, algumas medidas foram tomadas que melhoraram a intervenção desse ente público na região. A União manifestava interesse nas terras da zona leste por considerá-las bens dominiais advindos do extinto Aldeamento Indígena de São Miguel e Guarulhos.

d. 1) Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União-SPU (antiga Delegacia) não tem como objetivo a outorga de permissões de uso onerosas

na região leste, como foi comum nos anos 70, 80 e parte de 90, cujo controle e eficácia sempre foram questionadas ou deixaram a desejar.

d. 2) SÚMULA ADMINISTRATIVA 04/2000: A Advocacia Geral da União (antes Procuradoria), depois de passar anos contestando e perdendo os recursos que manifestavam o seu interesse nas ações de usucapião, resolveu editar a Súmula Administrativa nº 04/2000 para orientar seus advogados a não mais reivindicar os direitos da União em ações de usucapião da zona leste, devolvendo os processos às Varas estaduais. Essa medida serve inclusive para os casos em que a SPU informa ser o bem de domínio da União.

d. 3) MEDIDA PROVISÓRIA 2180/2001: Após a publicação da Súmula 04/2000, a União encaminhou ao Congresso a Medida Provisória nº 2180/01, cujo artigo 17 afasta definitivamente o interesse da União de todos os aldeamentos indígenas extintos a partir da edição da Constituição federal de 1891, com algumas exceções. Essa medida abre caminho para um melhor enfrentamento dos problemas fundiários existentes na região leste.

6. Necessidade de trabalho conjunto dos Poderes Públicos e de nova legislação.

A primeira necessidade para o trabalho conjunto há ser empreendido pelos Poderes Públicos é a criação de um cadastro imobiliário único. De fato, não é possível se conviver com a multiplicidade de cadastros imobiliários de terras urbanas pelos Municípios, terras rurais cadastradas através do Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA e todas pelos Cartórios de Registro de Imóveis.

Somente um registro de propriedade unificado, que vincule o título à sua representação gráfica na malha urbana e rural tornará, além da segurança ao registro, possível obrigar o cumprimento da função social da propriedade. A desconexão hoje existente dificulta a missão constitucional dada ao Poder Municipal de implantação de uma cidade que cumpra sua função sócio-ambiental.

A construção deste cadastro único deverá envolver os representantes dos Poderes Executivos, especialmente Municipais e os órgãos da União Federal e o Poder Judiciário, através das Corregedorias de Registro Público de cada um dos Estados membros da União e representantes da sociedade civil organizada.

Desta forma, em cada Estado-membro, consideradas as especificidades locais seria desenvolvido seu cadastro imobiliário e encontradas formas conjuntas para lidar com as questões de sobreposição de títulos de propriedade imobiliária.

Assim, entendidas as questões fundiárias que afetam cada um dos entes federados poderiam ser tomadas as medidas, inclusive legislativas dentro das respectivas competências para enfrentá-las.

Para o País, no que tange ao direito de propriedade imobiliária, entendemos que a primeiríssima modificação a ser feita é na forma pela qual se dá seu registro. Sem esta alteração dificilmente a propriedade atingirá sua função sócio-ambiental e jamais deixaremos de necessitar a periódica regularização fundiária e os litígios fundiários continuarão *sine die*.

7. Bibliografia.

DIP, Ricardo: *A Trilogia do Camponês de Andorra e Outras Reflexões*, São Paulo, Editora Millenium, 2003;

IMPARATO, Ellade: *A Relação entre Parcelamento Ilegal do Solo e a Ausência de Mapas Cadastrais nos Registros Imobiliários Brasileiros in A lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*, Edésio Fernandes e Betânia Afonsin, coordenadores, Belo Horizonte, Livraria Editora Del Rey, 2003;

SALLES, Venício Antônio de Paula: *Direito Registral Imobiliário*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006;

SODERO, Fernando Pereira: *Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil*, in *Coleção "seminários" nº 13 – do Instituto apoio jurídico popular – FASE, junho 1990.*

Processos judiciais:

- *Autos do processo nº 726/93 - retificação de registro e sustação de registro - 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo.*
- *Autos do processo nº 94-03.102620-0 – embargos à execução de ação possessória - Tribunal Federal Regional.*