

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PARCERIAS PARA A REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E PRIVADAS

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária das moradias constitui uma árdua tarefa imposta à Administração Pública, sendo certo que cada vez mais o particular promove a implantação clandestina do parcelamento do solo e a edificação irregular.

Como é sabido, o alcance da regularização fundiária não depende somente da vontade política e de recursos orçamentários, embora estes constituam importantes aspectos para o iniciar qualquer programa de regularização.

O alcance da regularização urbanística apresenta-se desta forma mais simplificado, eis que depende basicamente de recursos a serem aplicados nas obras de infra-estrutura, necessárias à adequação do empreendimento à legalidade.

De outro lado, o problema relativo à necessidade de remoções de moradias em áreas públicas ou em áreas de preservação permanente também não é simples de ser resolvido e, por essa

razão, é invariavelmente postergado a uma fase de pós-regularização.

No tocante à regularização registrária, os entraves apresentam-se quase intransponíveis, a despeito dos esforços encetados pelos diversos profissionais que atuam nesta área. Iniciada a análise acerca da viabilidade do alcance da regularização, o operador depara-se com a deficiência do título originário da gleba que está sendo parcelada, muitas vezes com descrição deficiente, o que dificulta sobremaneira a averbação do parcelamento. Como agravante, ocorre que, na maioria das vezes, o adquirente do lote não o “comprou” diretamente do proprietário da gleba, mas de procuradores ou sucessores e até mesmo de “grileiros”, o que torna impossível a regularização pela via administrativa.

Em muitos casos, esgotados os meios administrativos para a efetiva regularização de cada parcela do loteamento, conclui-se que a única forma para o alcance da regularização registrária dos lotes adquiridos e pela via da usucapião, seja ordinária, extraordinária ou especial urbana.

Ocorre que a ação de usucapião é morosa e pode resultar infrutífera, devido à fragilidade de prova reunida pelo adquirente. Além disto, acaba por gerar a regularização parcial dos empreendimentos e, ainda, sem a averbação das áreas públicas.

A partir destas conclusões e ante a certeza de que, isoladamente, não poderia alcançar a tão almejada regularização fundiária do universo dos empreendimentos irregulares existentes no município, a Administração Pública do Município de São Paulo passou a buscar parcerias, desenvolvendo um conjunto de medidas destinadas a incrementar os procedimentos para a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Tais medidas implicaram numa série de arranjos institucionais junto a entidades profissionais e órgãos públicos, importantes agentes para a implementação de um processo célere e seguro de regularização fundiária de áreas públicas e privadas.

Estas parcerias são importantes por consolidar o processo de regularização no Município, minimizando entraves burocráticos e atingindo, em sua plenitude, as diversas modalidades de regularização, bem como as várias fases deste processo.

Com este objetivo, buscou-se a aproximação com o Ministério Público, o Poder Judiciário e os Cartórios de Registro de Imóveis. Além disso, o Município firmou importantes convênios com a Ordem dos Advogados do Brasil, para a prestação de assistência judiciária gratuita, e com o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, para prestação de assistência técnica gratuita.

Os principais programas beneficiados por estas parceiras foram os de regularização de loteamentos e o de regularização de áreas públicas.

REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS

O Programa de Regularização de Loteamentos do Município de São Paulo, denominado Lote Legal, recebeu grande investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e vem implementando melhorias em 69 loteamentos, beneficiando um conjunto de aproximadamente 40 mil famílias. Grande parcela destes loteamentos já obteve a regularização técnica, ou seja, recebeu o Auto de Regularização e encontra-se adequada à legislação municipal.

Para se obter a averbação destes loteamentos, finalizando, assim, a regularização fundiária, é necessária a anuência estadual, através do GRAPROHAB – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais, por força da norma inserta na Lei Federal 6766/79, alterada pela Lei 9785/98 (artigo 13), tendo em vista que o Município de São Paulo localiza-se em região metropolitana.

Apesar dos técnicos envolvidos neste Programa cumprirem todas as exigências feitas pelo Estado, atuando e protocolando em cada um dos órgãos que compõem o GRAPROHAB pastas fartamente instruídas com todos os documentos comprobatórios das intervenções, com o objetivo de adequar os loteamentos às legislações federais e municipais, a Municipalidade logrou obter a anuência em apenas 10% dos loteamentos contemplados pelo Programa.

Por tais razões, optou-se pela via judicial para obter a averbação dos loteamentos independentemente da anuência estadual. A prestação jurisdicional atendeu aos anseios do Município e a sentença reconheceu a autonomia municipal nas questões de interesse local, dentre elas as de cunho urbanístico, dispensando, desta forma, a anuência estadual nos casos em que os loteamentos não se encontram em áreas de preservação de mananciais.

É certo que foram apenas algumas decisões neste sentido e que o alcance limita-se ao loteamento cuja averbação se pretendeu naquele procedimento judicial específico. Deve-se salientar, entretanto, que este entendimento representa um grande avanço nas questões referentes à regularização do parcelamento do solo no Estado de São Paulo, indicando que o Poder Judiciário e o Ministério Público - que na hipótese versada opinou favoravelmente ao pedido da Administração Municipal – estão deixando a cômoda

posição de recusar qualquer tentativa de solução proveniente das partes para, juntamente com o Poder Público, tentar resolver a situação de milhares de famílias em situação de moradia irregular, trazendo-as à cidade legal e integrando-as à formalidade.

Importante ressaltar, ainda, que tal resultado somente foi possível após um longo processo de discussão das dificuldades apontadas pelo Município na tentativa de adequar ao máximo a situação encontrada nos parcelamentos irregulares às exigências legais. A discussão teve grande avanço em Workshop promovido pela Secretaria da Habitação, em novembro de 2002, a partir do qual puderam ser construídas relações entre os diversos agentes que atuam no processo de regularização fundiária, inclusive entre os diferentes órgãos que compõem a Administração Municipal.

Da mesma forma, nas hipóteses em que a regularização registrária dos loteamentos por problemas na titulação se mostra inviável, a Municipalidade vem buscando uma aproximação com o Poder Judiciário para que a solução possa ser alcançada através de pedido de usucapião pelas partes.

Ainda dentro dos casos contemplados por programas de regularização onde já houve intervenção do Município, com a realização de levantamento planialtimétrico e cadastral e confecção da planta do loteamento, a Municipalidade vem estabelecendo um canal de comunicação com o Poder Judiciário, para depósito da planta do loteamento em cartório, a fim de facilitar o curso de

eventuais ações de usucapião, perante as Varas especializadas. Nestas hipóteses, o requerente partiria de trabalho técnico já realizado pela Municipalidade e colocado à disposição do Judiciário, de forma a facilitar e/ou evitar a realização de perícia técnica.

Necessário esclarecer que, nestes casos, a regularização do parcelamento não pode ser concluída pela Municipalidade, que não possui legitimidade para atuar em nome dos adquirentes, ainda que eles não tenham condições de arcar com os custos de uma demanda judicial. Assim, iniciou-se um estudo para viabilizar o atendimento a essas famílias carentes, de forma que pudessem obter a regularização fundiária de suas moradias.

É dever do Estado a prestação de assistência judiciária integral aos necessitados, conforme preceituado pelo artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, vem corroborar tal obrigação, indicando como um dos instrumentos a serem utilizados na execução da política urbana, a assistência técnica e jurídica às comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Com fundamento ainda na Lei Orgânica do Município, concluiu-se pela celebração de convênio jurídico, uma vez que o Município não é dotado de Defensoria Pública. Assim, a Secretaria da Habitação e a Secretaria dos Negócios Jurídicos propuseram à Ordem dos Advogados do Brasil a celebração de Convênio para promoção de assistência judiciária às comunidades que habitam

favelas, cortiços, loteamentos irregulares, habitações coletivas multifamiliares, empreendimentos habitacionais e qualquer outra forma de habitação informal, visando à defesa da moradia e sua integral regularização fundiária.

O Convênio firmado com a OAB tem por finalidade levar assistência judiciária à população de baixa renda e tem como objeto o atendimento às questões de moradia, em especial aquelas que envolvem a obtenção da regularização fundiária das habitações.

Para viabilizar o resultado pretendido, o Município de São Paulo vem, paralelamente, desenvolvendo trabalho de gestão com outros órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária, em especial com o Poder Judiciário, de forma a otimizar o resultado das ações de usucapião, evitando que um elevado número de ações congestionem o Poder Judiciário, impedindo o seu curso normal. Assim, buscamos reunir os interesses dos Juízes competentes para julgar as ações de usucapião com os do Município, atuando de forma a facilitar ao máximo o trâmite das ações de usucapião, fornecendo documentos como laudos técnicos, levantamentos planialtimétricos, desde que já realizados pelo Município.

Além disto, o Município de São Paulo firmou convênio com o CREA- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo e os Sindicatos dos Engenheiros e dos Arquitetos, para prestação de assistência técnica aos necessitados, nas áreas

de arquitetura e engenharia, em especial aos assistidos do Convênio da OAB.

O Convênio técnico acima descrito vem sendo aplicado em consonância com programas específicos e tem por finalidade abranger pequenas áreas de cada vez, de maneira que os resultados possam ser visualizados, ou seja, que determinado empreendimento, onde o Convênio é colocado à disposição da população, possa refletir as mudanças possíveis de serem alcançadas, com o acompanhamento técnico na construção ou melhoria das moradias de determinado grupo social.

REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

O Programa de regularização de áreas públicas visando à outorga da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, prevista na Medida Provisória nº 2220/01, teve início com a escolha das áreas públicas que seriam beneficiadas. Eleitas as áreas, escolhidas dentre aquelas que já haviam sofrido intervenção municipal, foi editada a Lei Municipal nº 13.514/03 de 16.01.03, que desafetou as áreas públicas destacadas para regularização fundiária e autorizou o Poder Executivo a outorgar a Concessão de Uso

Especial Para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso. Esta lei veio corroborar a disposição do Município de São Paulo no sentido de aplicar a Medida Provisória 2.220/01, conforme já indicado no Plano Diretor municipal, em seu artigo 242.

A questão referente à desafetação ou não destas áreas foi largamente discutida, chegando-se à conclusão de que a melhor solução seria a desafetação, embora a maioria dos autores a entenda desnecessária.

De fato, o corpo técnico da Prefeitura optou pela indicação de desafetação, uma vez que, a partir de estudos de viabilidade da aplicação da lei, foi constatado que haveria dificuldade para outorga da Concessão de Uso Especial, tal como prevista na Medida Provisória, a todos os ocupantes de um mesmo espaço livre.

Ante a previsão na lei da possibilidade de concessão de Direito Real de Uso para Fins De Moradia, originariamente prevista no Decreto Lei 271/67 e hoje inserida nos instrumentos de regularização de área urbana previstos no Estatuto da Cidade, aos moradores da mesma área que não preenchessem os requisitos para obtenção da Concessão de Uso Especial, a questão foi superada, eis que nesta hipótese, indispensável a desafetação da área e a autorização legislativa.

O Município está intervindo urbanisticamente nos locais, cadastrando as famílias e realizando a análise individualizada de

cada moradia, a fim de verificar se aquele ocupante preenche os requisitos da MP 2220/01, estando apto a receber a Concessão de Uso Especial. Caso não atenda aos requisitos da lei mas esteja ocupando área passível de regularização, sem oposição, poderá ser beneficiário da concessão de direito real de uso, que, nestes casos, é concedida gratuitamente pelo prazo de 99 anos.

Essa alternativa atende à diversidade de situações encontradas em ocupações coletivas.

Para normatização do procedimento a ser adotado internamente para outorga da Concessão de Uso Especial e da Concessão de Direito Real de Uso para Fins de Moradia nas 160 áreas selecionadas, o Município criou grupo de trabalho, com a participação da Secretaria da Habitação, da Procuradoria do Município e da COHAB, com a finalidade de elaborar decreto regulamentador, ditando os trâmites para obtenção da concessão das áreas públicas. O resultado do trabalho foi o Decreto nº 43.474/03, que estabelece o procedimento administrativo para a outorga das concessões de uso especial e de direito real de uso para fins de moradia.

Em primeiro lugar o interessado deve apresentar requerimento, instruído com os documentos comprobatórios do preenchimento dos requisitos da Medida Provisória, que são repetidos no artigo 3º do Decreto. De acordo com o Decreto, é possível obter a Concessão de Uso Especial quando o uso do

imóvel for misto e a Autorização de Uso, quando para fins comerciais.

O artigo 4º prevê a possibilidade da concessão de Direito Real de Uso quando o interessado não preencher os requisitos legais para obter a Concessão de Uso Especial. Este artigo demonstra a disposição do Município em proceder à regularização das áreas desafetadas como um todo, na medida em que, quando o ocupante não detém o direito subjetivo à Concessão de Uso Especial para fins de moradia, pode se beneficiar da Concessão de Direito Real de uso, que, diferentemente, tem a natureza de contrato.

O trabalho vem sendo pautado para a regularização plena de todo o espaço e a consolidação daquelas moradias, tanto que, em qualquer das hipóteses o ocupante receberá título apto a ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Para possibilitar tal registro, o Município já ingressou com diversos pedidos de abertura de matrícula junto à 1ª Vara de Registros Públicos, o que visa, em último plano, garantir a abertura de matrícula individualizada para cada lote e o registro das concessões de uso especial e de direito real de uso junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

A fim de garantir a eficácia e celeridade deste trabalho, realizamos diversos contatos com o MM. Juiz Titular da 1ª Vara de Registros Públicos que, após entendimentos, editou Ordem de

Serviço através da qual foram designados peritos judiciais para acompanhar os trabalhos de Comissão Técnica, paralelamente criada no Município, responsável pela padronização dos critérios a serem seguidos para instrução dos pedidos de abertura de matrícula.

O que se pretende a partir deste procedimento é viabilizar o registro dos títulos que estão sendo concedidos à população, evitando que entraves burocráticos impeçam o sucesso do programa. Almeja-se fazer com que a população beneficiada não detenha apenas um documento fornecido pela Administração, mas, sim, que seja inserida na formalidade, podendo comercializar o imóvel do qual detém a posse, regularizando sua situação fundiária.

Os benefícios desta gestão junto aos peritos judiciais e junto ao Juiz Corregedor são visíveis, eis que foi autorizado o ingresso do pedido de abertura das matrículas de áreas públicas diretamente no Cartório de Registro de Imóveis. Apenas quando o Registrador apontar dúvida ou indicar a possibilidade de que o particular confrontante com a área pública possa ser prejudicado é que se exige a tramitação do pedido perante a Vara de Registros Públicos.

Além disso, cada área desafetada determinará a abertura de uma matrícula, que descreverá toda a perimetria, localização e área encerrada, e da qual constarão todas as frações individuais, que irão gerar a abertura de matrículas individuais, que por sua vez irão receber o registro das concessões para fins de moradia.

A gestão com os Registradores, por seu turno, propiciou discussões que levaram o Município a afastar, no maior número possível de casos, a aplicação do instituto da Concessão de Uso Especial Coletiva, embora prevista no Plano Diretor do Município (§ 1º, art. 242), eis que foram apresentadas diversas dificuldades em se proceder ao seu registro. Estas concessões coletivas seriam registradas na mesma matrícula, e a cada sucessão de concessionário dever-se-ia proceder à uma averbação, gerando uma matrícula com infindáveis averbações e ininteligível para os próprios registradores.

Por estas razões, e bem ainda por se entender que a concessão individualizada é mais benéfica para o concessionário, que vê delimitado o espaço de sua concessão, a Administração optou por evitar o instituto da concessão de uso especial coletiva, a menos que se apresente impossível a concessão individual. Nestes casos, a fim de não deixar o ocupante sem solução habitacional, a concessão é outorgada coletivamente.

A proximidade com os Registradores resultou, também, em uma grande conquista para os concessionários de áreas públicas, uma vez que foi fixado, para fins de registro das Concessões, o valor mínimo da tabela vigente no Estado de São Paulo, de forma que o valor dos emolumentos a serem pagos pelos concessionários corresponde hoje a R\$ 81,18, incluído neste valor o fornecimento da primeira certidão.

Este valor mínimo foi fixado com a concordância dos Registradores e representa um valor justo, que deve incentivar o registro das concessões, possibilitando, desta forma, que os concessionários passem a integrar a cidade formal, com a possibilidade, inclusive, de alienação e transferência das concessões.