

## Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: fundamentos jurídico-urbanísticos, aplicabilidade e gestão pós-titulação, no Município de Osasco, São Paulo.

Patryck Araújo Carvalho

V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO

Oficina 3 – A Ordem Jurídica Urbanística e a Função Social das Terras Públicas

### Regularização Fundiária como parte da Política de Desenvolvimento Urbano

O Município de Osasco, localizado na região metropolitana de São Paulo, teve, como a maioria das grandes cidades brasileiras, um processo de expansão urbana desigual e excludente, pautado pela precariedade e informalidade. Osasco foi um distrito da cidade de São Paulo até 1962, quando teve sua emancipação político-administrativa. É um município com uma superfície de 64,93 km<sup>2</sup>, inteiramente urbano, população de 701.0120 habitantes (IBGE – posição de 2007), sendo a quinta maior densidade populacional do Estado de São Paulo.

A cidade formou-se dentro do modelo de expansão periférica da cidade de São Paulo, abrigando uma parcela da população que teve como alternativa habitacional a aquisição de lotes em loteamentos populares, quase sempre à margem do mercado formal. Esse modelo foi definido por Nabil Bonduki como “auto-emprego da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução”<sup>1</sup>.

Osasco possui cerca de 170 assentamentos informais, implantados sobre áreas públicas municipais, identificados como “áreas livres”. Nesses assentamentos residem cerca de 120 mil pessoas, quase 20% da população total da cidade. Muitos desses assentamentos foram implantados em terrenos municipais que tinham outra destinação que não a habitacional. Sem contar os loteamentos informais e clandestinos que ocupam uma grande parcela da cidade. Estima-se que cerca de 60% do território apresentam algum tipo de desconformidade fundiária, aquém dos padrões urbanísticos mínimos ou desprovidos de regularidade jurídica.

Tendo em vista esse quadro, a partir de 2005, a administração do município de Osasco elaborou uma Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano na qual a questão habitacional não se restringiu a produzir e financiar novas habitações. Estabeleceu a necessidade de coordenar e articular ações que melhorassem a qualidade dos assentamentos precários existentes. Neste sentido a regularização fundiária despontou como um dos principais programas habitacionais.

O Programa de Regularização Fundiária do Município de Osasco partiu do pressuposto que a Regularização Fundiária é um processo de intervenção, geralmente pública, que envolve três ações complementares:

- **Físico-habitacional** - melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos informais através da implantação de projetos de urbanização.
- **Social** - garantia de participação democrática da população, buscando também a articulação com outros programas e políticas públicas destinados à inclusão social, cidadania, geração de emprego e renda.
- **Jurídica** - aplicação das leis que asseguram a permanência da população nas áreas ocupadas, garantindo o direito constitucional à moradia.

---

<sup>1</sup> BONDUKI, Nabil G. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

## A regularização das áreas públicas ocupadas para fins habitacionais

O principal objetivo da regularização é aplicar os instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01 e na Medida Provisória 2.220/01 para garantir, aos moradores das áreas públicas ocupadas, a segurança jurídica da posse. Principalmente se considerarmos que as ocupações para fins de moradia em áreas públicas municipais representam quase 20% da população do Município. Os moradores de algumas dessas áreas públicas haviam recebido, em outros momentos, títulos precários de moradia, como por exemplo, permissão de uso a título precário.

O Município de Osasco, compreendendo o poder-dever de regularizar as áreas públicas ocupadas, emanado da MP 2.220/01, especialmente no seu art. 6º, adiantou-se ao pleito daqueles que moram em áreas públicas há décadas e outorgou por procedimento “*ex officio*” os devidos Termos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Esse procedimento foi precedido de critérios para seleção das áreas públicas que integrariam o que foi chamado de Fase I do Programa de Regularização. Dessa forma, foram inicialmente selecionados assentamentos que:

- apresentassem ocupação consolidada, dotados de infra-estrutura mínima e serviços;
- tivessem recebido algum tipo de intervenção ou urbanização pelo poder público;
- não estivessem inseridos em áreas de proteção ambiental ou de risco;
- fossem implantados em áreas públicas de loteamentos regulares.

A metodologia de trabalho proposta está centrada em atividades que envolvem a gestão democrática e participação das comunidades em todas as etapas do processo de regularização fundiária, atendendo ao disposto pelo inciso II, do art. 2º do Estatuto da Cidade. Como instância de participação, foi criado o Fórum de Regularização que reúne cerca de 120 representantes das 33 áreas públicas inicialmente selecionadas para o Programa.

Para orientar as atividades do Fórum de Regularização, foi elaborado material que redundou na publicação de “Roteiro para as áreas públicas ocupadas – Programa de Regularização da Prefeitura do Município de Osasco”. Esse material apresenta os chamados “10 passos fundamentais” para a regularização fundiária de áreas públicas ocupadas, a partir da aplicação dos instrumentos da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). A formulação dos “10 passos” aconteceu nas reuniões iniciais do Fórum de Regularização.

A metodologia dos 10 passos serviu também para orientar o andamento dos trabalhos na rotina dos técnicos envolvidos <sup>2</sup>:

- 1º passo – Identificação, mapeamento e seleção dos assentamentos informais.
- 2º passo – Garantia de participação da população nos processos de regularização.
- 3º passo – Projeto de lei autorizando a desafetação das áreas públicas e a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.
- 4º passo – Projeto de lei delimitando as áreas ocupadas como zonas especiais de interesse social (zeis).
- 5º passo – Realização do levantamento planialtimétrico cadastral (Iepac).
- 6º passo – Realização do cadastro sócio-econômico e coleta de documentos pessoais que comprovem o tempo de posse.
- 7º passo – Registro da área municipal nos Cartórios de Registro de Imóveis.

<sup>2</sup> Roteiro para as Áreas Públicas Ocupadas. Programa de Regularização da Prefeitura do Município de Osasco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2006.

- 8º passo – Definição dos instrumentos a serem aplicados em cada situação, elaboração da planta de concessão e dos memoriais dos lotes.
- 9º passo – Assinatura do termo de concessão (contrato).
- 10º passo – registro dos termos de concessão nos Cartórios de Registro de Imóveis.

Integraram a Fase I do Programa de Regularização de Áreas Públicas, 33 assentamentos informais, totalizando cerca de 10.800 lotes. Das 33 áreas, 15 foram incluídas em Convênios com o Ministério das Cidades, no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários / Ação de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas.

### **A especialização e desafetação das áreas públicas ocupadas**

Outro pressuposto do Programa implantado foi a emissão de instrumentos de regularização registráveis nos Cartórios de Registro de Imóveis. Para tanto foi necessário buscar de início a especialização das áreas públicas. Não é pouco comum encontrar municípios nos quais o controle do patrimônio público encontra-se desatualizado. As áreas públicas oriundas de parcelamentos do solo registrados, raramente, possuem matrículas próprias ou quando possuem, essas são imprecisas ou não correspondem à realidade.

A tarefa de proceder ao registro das áreas públicas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis obedeceu aos princípios preconizados pela Lei de Registros Públicos, Lei Federal 6.015/73. O registro inicial deu-se conforme informações contidas nas plantas de loteamentos já depositadas junto aos Cartórios de Registros de Imóveis. Entretanto, invariavelmente, fez-se necessária a retificação desses registros uma vez que as informações tabulares eram distintas das informações obtidas por meio de levantamento topográfico.

Posteriormente ao registro em Cartório, procedeu-se à desafetação das áreas públicas, com base em autorização feita por meio da Lei Municipal nº 4.059/2006.

Nos termos do art. 5º da MP 2.220/01, é facultado ao Poder Público assegurar o direito à concessão especial em outro local, na hipótese de ocupação de imóvel classificado como bem de uso comum do povo. Entretanto, essa faculdade não se afigurava como passível de aplicação no Município de Osasco, uma vez que a quase totalidade das áreas públicas ocupadas está incluída na categoria dos bens de uso comum do povo. E, especialmente, se considerarmos que o Município quase não dispõe de vazios urbanos significativos, nos quais essa população pudesse ser reassentada. Ainda que houvesse disponibilidade de terras, não haveria recursos financeiros suficientes para os reassentamentos.

A opção pela desafetação das áreas públicas visava atender, principalmente, aos moradores dessas áreas que não preenchessem o requisito da comprovação de cinco anos de posse ininterrupta até 30 de junho de 2001, para adquirir o direito subjetivo à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Nesses casos, seria aplicado o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso.

Mesmo com a autorização legal para desafetação das áreas públicas municipais, só foi possível efetuar o registro dessas desafetações a partir de 31 de janeiro de 2007.

Vale lembrar que o inciso VII da Constituição do Estado de São Paulo vedava expressamente a mudança de destinação das áreas definidas como “áreas verdes” e “institucionais” em planos de loteamentos. Esse era um dos principais entraves à regularização dos assentamentos informais implantados em áreas públicas dessa natureza. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 23, de 31/01/2007, introduziu a possibilidade de exceção à vedação legal nos casos em que a alteração de destinação

tivesse como finalidade a regularização fundiária de núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação estivesse consolidada até dezembro de 2004.

## **O desenvolvimento de um sistema para geração de plantas, memoriais e títulos**

Considerando os objetivos do Programa implantado e o número de lotes a serem regularizados, foi necessário o desenvolvimento de um sistema informatizado que possibilitasse a geração de plantas, memoriais descritivos e o controle da emissão dos títulos de concessão para fins de moradia.

O sistema tem como objetivo automatizar o processo de modelagem e preparação das plantas, possibilitando a extração dos dados das poligonais, gerando assim, os memoriais descritivos e os croquis de localização de todos os lotes de maneira automática.

A partir do tratamento das informações obtidas por meio do levantamento planialtimétrico cadastral é feita a individualização e geocodificação dos lotes e de todos os demais elementos que serão descritos. Após este tratamento inicial, a base é convertida em um formato que possibilita a migração para um ambiente de dados geográficos integrados, onde será realizada a extração das informações que geram os memoriais descritivos de qualquer parcelamento.

O Cadastro Sócio-econômico também é modelado e integrado ao sistema, permitindo dessa forma, a geração dos termos de concessão na forma de títulos emitidos por meio do próprio Sistema.

## **Os primeiros resultados do Programa**

Garantidos os procedimentos de especialização e desafetação das áreas públicas, o Município providenciou a elaboração de chamada “planta de concessão”. Essa planta possibilita a identificação de todas as parcelas objeto de concessão. A planta de concessão reflete o cruzamento das informações geográficas com as dados sócio-econômicos e de documentação pessoal dos moradores. As informações obtidas na fase do cadastramento e coleta de documentos permitem que sejam definidos os instrumentos que serão aplicados em cada situação específica. A planta de concessão permite tanto ao Município, quanto aos Cartórios de Imóveis, o controle de disponibilidade da “gleba”.

Com base na metodologia apresentada, foram emitidos, até julho de 2008, cerca de 3.000 títulos de regularização, incluindo Termos Administrativos de Concessão de Uso Especial, Termos Administrativos de Concessão de Direito Real de Uso ou Contratos de Compra e Venda. Desse total, 1.557 já obtiveram o devido registro junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, sendo 995 títulos de concessão de uso.

O Município cuidou do encaminhamento aos Cartórios, das plantas de concessão, acompanhadas dos respectivos memoriais descritivos e dos Termos Administrativos de Concessão de Uso. O Município requereu a gratuidade dos atos a serem praticados, tendo em vista a disposição do § 15 do art. 213 da Lei Federal nº 6.015/73: “Não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública”.

## **As questões colocadas em dúvida perante o Juízo Corregedor**

Os Termos Administrativos de Concessão de Uso foram prenotados e registrados pelo 1º Oficial de Registro de Imóveis de Osasco. As áreas localizadas na Zona Norte do Município, sob a jurisdição do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Osasco, não tiveram

seus registros efetuados e foram objeto de suscitação de dúvida junto ao Juízo Corregedor Permanente. De forma simplificada, destacamos as questões que foram apontadas como impeditivas ao registro:

- 1) O registro de Termos Administrativos de Concessão de Uso não se caracteriza como registro de regularização fundiária. *“A ‘Regularização Fundiária’ é uma expressão que vem sendo utilizada costumeiramente em seu sentido sociológico. Regularização fundiária em seu sentido jurídico é um procedimento administrativo de legalização de parcelamentos do solo, normatizado pelos itens 152, 153, 154 e 155 do Capítulo XX das normas de Serviço da Corregedoria, cujos requisitos deverão ser observados. O fundamento de validade destes itens está na Lei 6.766/79. O trâmite da regularização, conforme item 154, ocorre no Juízo Corregedor Permanente, com a manifestação necessária do douto representante do Ministério Público e do Oficial Registrador competente, que deverão analisar todas as plantas e documentos necessários.”*<sup>3</sup>
- 2) Há ilegalidade da exigência de “anuência prévia e expressa” da Prefeitura para fins de transferência das concessões.
- 3) Para o registro das concessões, o Município deve apresentar as informações do cadastro de IPTU de cada “lote”.
- 4) Necessidade de reconhecimento de firma das assinaturas constantes dos termos administrativos de concessão.

O feito tramita sob o nº 2.055/2007 perante a 6ª Vara Cível da Comarca de Osasco. Entretanto, mesmo que não tenha havido decisão pelo Juízo Corregedor, acreditamos importante apresentar, de forma resumida, a linha de argumentação adotada pela Municipalidade. Especialmente nos aspectos que defendem que a emissão e o registro dos Termos Administrativos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia ou de Concessão de Direito Real de Uso caracterizam-se como ações de regularização fundiária, para efeitos de aplicação do § 15 do art. 213 da Lei 6.015/73, ou do Estatuto da Cidade.

A Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos deve ser interpretada em seu sentido lato, visto comportar diversas espécies e, conseqüentemente, legislação disciplinadora própria para cada espécie.

Neste sentido, vale destacarmos as lições do Desembargador Kiotsi Chicuta:

*“Tradicionalmente, a regularização fundiária se fazia com observância da Lei 6.766/79, mas, agora, a visão não é mais tópica e sim abrangente, o que pode ser observado pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes básicas da política urbana, na forma do artigo 182 da Constituição Federal (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), dispendo no parágrafo 1.º que “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”, acrescentando no parágrafo 2.º que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.*

*Salta claro que, em todas as cidades, principalmente aquelas de grande porte como São Paulo, inúmeras são as ocupações decorrentes de invasões ou parcelamentos clandestinos e parte das quais em próprios municipais, fazendo com que soluções sejam adotadas para inclusão desse segmento no mundo*

---

<sup>3</sup> Processo nº 2.055/07 – 6ª Vara Cível da Comarca de Osasco - SP

*legal, inclusive com títulos inscritos no Registro de Imóveis para que haja até mesmo outorga de direitos reais aos possuidores e titulares de direitos.”<sup>4</sup>*

Das linhas acima, depreende-se a elasticidade do conceito de regularização fundiária que, como analisaremos, não mais compreende somente as formas de implantação, previstas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/1979.

O art. 38 e seguintes da Lei Federal nº 6.766/79 estabelecem, minuciosamente, todos os procedimentos de regularização do parcelamento do solo pela Municipalidade, em lugar do loteador faltoso, iniciando-se com a notificação deste para cumprir suas obrigações legais, interrupção de recebimento de prestações dos adquirentes dos lotes, depósito judicial destas prestações, culminando na realização das obras de infra-estrutura pela Prefeitura, às expensas das prestações depositadas, ou às expensas do loteador.

Nesses casos, a Municipalidade torna-se uma espécie de substituta do loteador, para fins de cumprimento das obrigações legais daquele que promoveu o parcelamento, minimizando a lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. Assim, sempre que regulariza parcelamentos do solo que não deu causa, não o faz em nome próprio, e sim em nome de outrem.

É nessa esteira que as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Provimento nº 58/89, legitimam a Municipalidade para registrar a regularização fundiária de parcelamento promovido por outrem.

Assinale-se também que, os dispositivos supra mencionados, das normas em regência, podem também ser aplicáveis aos parcelamentos promovidos pela Municipalidade, mesmo que excepcionalmente. São os casos em que o Município promove o parcelamento do solo, alienando os lotes produzidos, em conformidade com a prerrogativa prevista no Inciso IX do art. 23 da Constituição Federal.

Trata-se de produção de lotes visando à diminuição do déficit habitacional do Município, com a contrapartida do recebimento do valor empregado para a produção dos mesmos, pelos adquirentes (municípes). Nesse caso, a atividade exercida pelo Município equivale ao do loteador particular e, portanto, subsume-se a toda legislação atinente ao parcelamento do solo urbano, especialmente, à Lei Federal nº 6.766/79.

Nas situações em que o Município efetua o parcelamento do solo antes de seu licenciamento junto aos órgãos competentes, a única solução jurídica traduz-se na promoção da regularização fundiária. Em se tratando do Estado de São Paulo, o procedimento de regularização fundiária é aquele previsto nas Normas da Corregedoria Geral de Justiça, acima aludidas.

A par das características das normas, que anteriormente expusemos, destacamos uma em especial: o registro da regularização fundiária de parcelamentos do solo produzidos informalmente, com a alienação de lotes, no Estado de São Paulo, só pode ser registrado através de mandado judicial, ou seja, é defeso ao Cartório de Registro de Imóveis proceder ao registro do parcelamento, se o título hábil ao registro não ingressar pela via judicial.

Entretanto, existem outras espécies de regularização fundiária. É o caso que ora analisamos, de registro de Termos Administrativos de Concessão de Uso para Fins de Moradia.

Para as áreas públicas historicamente ocupadas por população de baixa renda, até o advento do Estatuto da Cidade, não havia previsão normativa que possibilitasse a sua regularização fundiária. Note-se que estamos falando de áreas públicas ocupadas, o que exclui as áreas públicas objeto de projetos habitacionais implantados pelo Poder Público.

Com a publicação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, as áreas públicas passaram a ter a proteção legal em nível nacional por meio da Concessão de

---

<sup>4</sup> A função registral e a atuação do Judiciário - Breves considerações sobre a desapropriação judicial e a concessão real de uso *In* Boletim Eletrônico IRIB/ANOREGSP 804 DE 28/03/2003.

Uso Especial para Fins de Moradia, dentre outros instrumentos legais. A Medida Provisória nº 2.220/01, editada logo após o Estatuto da Cidade, disciplinou esse instrumento.

A primeira característica é o reconhecimento do direito à moradia à população de baixa renda nas áreas públicas, por meio da concessão de uso especial. Este reconhecimento deixa de ser mero ato discricionário do Poder Público e torna-se um poder-dever. Os requisitos estampados na Medida Provisória são: que o morador possua como seu, até 30 de junho de 2001, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Podemos inferir então, que a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia ao morador de área pública que atenda aos requisitos da Medida Provisória 2.220/01, é ato vinculado, não restando alternativa ao poder Público senão praticá-lo em conformidade com a legislação pertinente.

Neste sentido, a doutrina também se posiciona. Segundo Nelson Saule Júnior<sup>5</sup>:

*“A concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária das ocupadas pela população de baixa renda. Esta norma constitucional, de forma idêntica ao usucapião urbano, caracteriza a concessão de uso como direito subjetivo, que deve ser declarado por via administrativa ou pela via judicial, mediante provocação dos interessados, nos termos do art. 6º da MP. De acordo com este artigo, o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial”.*

Tal direito subjetivo importa em um poder-dever do Poder Público, que materializa sua própria vinculação quanto ao ato de outorga da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia àqueles moradores de área pública que preenchem os requisitos autorizadores do reconhecimento deste direito.

Vejamos o que afirmam Carlos Aguiar e Teresa Borba<sup>6</sup>:

*“A CUEM é dotada de ação e sanção. É norma jurídica, nas feições objetiva e subjetiva. É lei que impõe direitos e deveres; regra escrita que incumbe ao ente estatal o dever de legalizar a posse da terra.*

*Apesar de editada pelo Executivo na forma de medida provisória, a própria Carta Federal, em ser art. 62 atribui a ela força de lei. Registrem-se a eficácia e vigência da medida provisória nº. 2220/01, por força do art. 2º., da emenda constitucional nº. 32 de II de setembro de 2001.*

*Aspecto de não menos importância é a percepção de que a CUEM concretiza um dever “ex lege”, atribuído aos entes estatais. Impõe uma conduta, uma prestação, no caso, a realização de uma atividade em favor daqueles que se ajustam aos seus requisitos.*

*Tais fatos nos levam à conclusão de que, de forma inédita no Sistema Jurídico Nacional, tem-se uma espécie normativa que impõe um dever ao Estado de regularizar a posse da terra, urbanizar ou colocar à disposição do concessionário uma habitação. No direito pátrio, as disposições normativas*

<sup>5</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson, *A proteção jurídica da moradia nos Assentamentos Irregulares*, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

<sup>6</sup> AGUIAR, Carlos e TERESA, Borba. *Regularização Fundiária e Procedimentos Administrativos in ROLNIK, Raquel [et al.]. Regularização Fundiária Plena, Referências Conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

*existentes sempre trataram a legalização administrativa como uma faculdade do Poder Público – a expressão de um ato discricionário.*

*Na CUEM, encontramos a expedição de um título, como expressão de um ato administrativo vinculado, com o Poder Público sem condições de negar o direito ao concessionário.”*

A compreensão da natureza jurídica do instituto da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é fundamental para o entendimento da sua conseqüência no que tange à regularização do solo.

Imaginemos a hipótese de uma área pública onde todos ou a maioria da população atenda aos requisitos da Medida Provisória nº 2.220/01. A Administração Municipal outorgou os respectivos títulos administrativos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Além disso, o Poder Público elaborou planta apta à identificação dos terrenos objetos de outorga de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, medida que, além de vir ao encontro da política de planejamento urbano de competência do Município, apresenta-se como indispensável ao controle de disponibilidade da gleba objeto de outorga da CUEM.

No presente caso, a Municipalidade ao ofertar a mencionada planta e pleitear o registro dos termos administrativos de CUEM outorgados, apenas adiantou-se ao reconhecimento de um direito previsto constitucionalmente (art. 183, §§ 2º e 3º da CF/88), e na Medida Provisória nº 2220/01, não possuindo alternativa, senão agir de modo vinculado.

Portanto, é de rigor concluir que o reconhecimento do direito à moradia conferido aos moradores de áreas públicas nos termos da Medida Provisória nº. 2.220/01 trata-se, mesmo que por via transversa, de regularização fundiária empreendida pelo Poder Público, para fins do § 15 do art. 213 da Lei Federal 6.015/73. Ainda que essa regularização se dê de modo diverso daquele previsto da Lei Federal nº 6766/79 ou das Normas de Serviço acima aludidas, da lavra da Corregedoria Geral de Justiça.

Imaginemos agora a hipótese de centenas de moradores de área municipal que pleiteiam a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia de determinada área pública. Que estes moradores e a área pleiteada pelos mesmos possuam as características previstas na Medida Provisória nº 2.220/01. Que diante da recusa administrativa da administração pública, os mesmos consigam guarida judicial para seus pleitos. Todos se dirigem ao Cartório de Registro competente para efetivar o registro dos títulos concedidos. Decerto, a situação apresentada representará um entrave de monta ao registrador para o controle da disponibilidade da gleba onde se localizam os terrenos dos tais titulares do direito.

Trata-se de regularização fundiária para efeito do § 15 do art. 213 da Lei 6.015/73? Temos que não, posto que não foi ato requerido, impulsionado, ou promovido pelo poder público. Vejamos:

*“Lei de Registro Públicos, Lei Federal nº. 6015/73, art. 213*

*§ 15 Não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004) (g.n.)*

O comando legal é claro: só goza de isenção total de emolumentos e custas o registro dos atos de regularização fundiária promovidos pela Administração Pública.

Como então deverá proceder o Oficial para o controle da disponibilidade da gleba pública “parcelada”? Decerto terá enormes dificuldades, visto que a maioria delas nem conta com matrícula aberta, e nos raros casos em que há matrícula, as mesmas são descritas de forma imperfeita, impondo a necessidade de prévia retificação judicial. E quem poderá efetuar todo o complexo procedimento de retificação prévia de registro,



considerando que é vedado ao Oficial agir de ofício? Nem a legislação, nem a doutrina e muito menos a jurisprudência podem ainda responder a estes questionamentos.

Essa breve exposição de duas situações tem o fito de demonstrar as dificuldades procedimentais que todos os atores envolvidos na regularização fundiária de assentamentos informais encontrarão ao se depararem com situações similares, mas é importante expô-las, visto que há outra forma de solucionar tais impasses.

Temos que para evitar todos os entraves procedimentais acima expostos e crentes que a regularização fundiária de assentamentos informais é um dos atos por excelência de inclusão social e de inserção de bairros de moradores de baixa renda na Cidade formal, em obediência ao previsto no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, a Municipalidade de Osasco, como já afirmado anteriormente, adiantou-se ao pleito daqueles que moram em áreas públicas há décadas e outorgou por procedimento “*ex officio*” os devidos Termos de Concessão de Uso Especial para fins de moradia.

E mais, incluiu a regularização fundiária de áreas públicas no seu Programa de Planejamento Urbano e Habitacional, por meio de seus diplomas municipais norteadores do planejamento urbano da Cidade, quais sejam: Plano Diretor, Lei de ZEIS e demais legislações complementares.

Portanto, a outorga de Termos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia não se trata de ação isolada da Prefeitura de Osasco, mas sim de política pública de planejamento de seu território previsto em lei.

Além da obrigação legal imposta à Municipalidade, elencamos algumas das vantagens do poder público se adiantar ao pleito da população de áreas públicas:

- Transparente planejamento municipal das áreas públicas ocupadas;
- Inserção das áreas públicas ocupadas no mapa oficial da Cidade;
- Cumprimento da função social da propriedade pública, prevista constitucionalmente;
- Garantia de perfeito controle da disponibilidade da gleba pública pelo Oficial de Registro, com a elaboração de planta de concessão;
- Evita-se que centenas de pedidos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia cheguem ao judiciário, que já conta com inumeráveis demandas ordinárias.

Do exposto concluímos que, a ação intentada pela Municipalidade de Osasco ao outorgar Termos Administrativos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, é parte integrante de seu Programa de Regularização Fundiária, na perspectiva do planejamento urbano municipal. Contrariamente, se os pedidos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia fossem pleiteados individualmente, além de atentar ao princípio da economia processual, dificilmente poderiam ser caracterizados como regularização fundiária, para efeitos do § 15 do art. 213 da Lei 6.015/73, ou do Estatuto da Cidade.

**Patryck Araújo Carvalho**

**Arquiteto e Urbanista, Diretor de Regularização Fundiária do Município de Osasco.**

**Rua Fradique Coutinho, 237 ap 09B – Pinheiros – São Paulo – SP – CEP 05416-010**

**Email: [paca0803@yahoo.com.br](mailto:paca0803@yahoo.com.br)**

**Tel: 11 9622-3828 ou 11 9641-6506**