

TITULAÇÃO SOCIAL

POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DESENVOLVIDA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUA IMPORTÂNCIA. EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. DOAÇÃO E CONCESSÃO DE USO PARA IMÓVEIS CONSTITUÍDOS COMO PRÓPRIOS ESTADUAIS. DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA PARA IMÓVEIS DE PARTICULAR OU DE SITUAÇÃO PROPRIETÁRIA INDEFINIDA

Se traçarmos uma linha de corte nas terras existentes em nosso território teríamos as terras públicas e as privadas, sem agitarmos aqui discussão em torno de terras públicas *lato sensu* e *stricto sensu*, tema especialmente afeto ao estudo das terras devolutas e de outras subcategorias.

Limitando-me ao exame da titulação social, em apertada síntese, o Estado do Rio de Janeiro, através do seu Instituto de Terras e Cartografia – ITERJ, entidade autárquica vinculada à estrutura da Secretaria de Estado de Habitação, outorga para famílias que residem em próprios estaduais ou em imóveis de sua posse **termos administrativos de concessão** e de **promessa de concessão de uso**, respectivamente, valendo-se para a expedição desses instrumentos de regularização fundiária de interesse social da Lei Complementar nº 08/77, com as alterações determinadas pelas Leis Complementares nºs 26/81 e 45/85 e da Lei nº 2.184/93.

Além das concessões e das promessas de concessão de uso, ambos os instrumentos concebidos como direito real resolúvel, com a vigência da Lei Complementar (E) nº 131/2009 e da Emenda Constitucional (E) nº 42/2009, que introduziram a **escritura pública de doação de próprios estaduais** no ambiente jurídico das titulações sociais, o Estado do Rio de Janeiro passou a também outorgar essa modalidade de titulação definitiva para famílias integrantes de assentamentos humanos hipossuficientes, especialmente aqueles inseridos no **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**, sendo as primeiras escrituras públicas de doação recentemente conferidas pelo Estado do Rio de Janeiro, através do ITERJ, em uma primeira etapa de titulação, para famílias do Cantagalo, Ipanema, com a estrita observância da forma padrão estabelecida pela Procuradoria Geral do Estado, órgão central do sistema jurídico do Estado do Rio de Janeiro.

E nesse campo da regularização fundiária de interesse social pode-se inserir, além e atravessando a questão da moradia formal, aquela relacionada com a funcionalização do instituto jurídico da propriedade urbana e rural, conferida pelos destinatários dessa intervenção da Administração Pública no campo da regularização fundiária aos imóveis de posse ou de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, aperfeiçoando, com isso, a construção da chamada propriedade socialmente útil.

Forçoso convir, nessa mesma esteira, que os destinatários das concessões ou das promessas de concessão de uso em imóveis cuja situação proprietária ou possessória se efetivaram em nome do Estado do Rio de Janeiro, edificaram, com enorme sacrifício, suas moradias, sendo que para regularizá-las, trazendo-as para o contexto da cidade formal, também foram deflagradas medidas expropriatórias tendo como finalidade exatamente a consolidação jurídica desses assentamentos populares, contados em várias centenas no território do Estado do Rio de Janeiro (existem cerca de mil e quinhentos assentamentos informais no Estado), então declaradas de

interesse social ou de utilidade pública as áreas objeto dessas concessões ou promessas de concessão, visando à formulação e à execução da política urbana de regularização fundiária de interesse social.

Portanto, a posse exteriorizada em moradia regularizada ocorrente em imóveis do Estado do Rio de Janeiro ao invés de constituir-se em efeito do direito, antecede-o, operando como um fator da dinâmica jurídica da mais do que expressiva demanda pela moradia formal. Assim, a garantia da subsistência da posse e a sua formalização pela outorga dos mencionados instrumentos de titulação é um segundo momento enfrentado, sem hesitações outras, pelo Estado do Rio de Janeiro, em demanda cada vez mais crescente, relacionando-se ao exercício e a formalização desse direito fundamental como consequência de sua aquisição pelo exercício da posse em imóveis desprovidos de funcionalização. A garantia da subsistência e da formalização do direito à moradia se vincula ao papel estratégico do espaço público e das intervenções para fins de regularização fundiária e urbanística de interesse social, portanto.

O aspecto mais relevante ao princípio da função social da propriedade determinada pela Carta Constitucional de 88 é a sua concretude. De nada adianta esse princípio se ele não tiver aplicação prática e urgente, como mostra o princípio informador da eficiência administrativa, aplicado pelo Estado do Rio de Janeiro no tema em jogo, através do órgão competente para promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos e rurais – o **Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ**.

Atento ao princípio da universalização do direito à moradia formal e à evolução jurídica das ferramentas de regularização fundiária de interesse social postas à disposição das comunidades consolidadas em imóveis públicos e de particulares e do poder público responsável pela execução da política de regularização fundiária, o Estado do Rio de Janeiro – que na

década de 80 conferia para moradores de próprios estaduais **termos provisórios de autorização de posse** ou de **permissão de uso**, instrumentos precários e unilaterais, que não induzem ato de posse e são revogáveis a qualquer tempo ao alvedrio da Administração – a partir do início da década de 90 passou a titular moradores de assentamentos de baixa renda mediante a outorga de **termos administrativos de concessão de uso** (situação proprietária consolidada em nome do Estado) e de **promessa de concessão de uso** (Estado titular da posse), constituindo-se até recentemente essas modalidades de titulação como pioneiras no território nacional quanto a utilização de próprios estaduais por população de baixa renda – direito real este conferido pelo prazo de noventa e nove anos, renovável por idêntico período.

Ao imaginarmos a **importância da regularização fundiária**, sentimos de perto que a titulação social, além de contribuir para a preservação dos princípios básicos e elementares republicanos, consistentes na erradicação da pobreza, na redução das desigualdades sociais e na dignidade da pessoa humana, ainda possibilita a universalização do acesso das famílias carentes de recursos à moradia formal e ao direito à cidade.

E vai além. Pode-se arriscar a conclusão e afirmar que a regularização fundiária de interesse social, além de afastar a abominável situação de clandestinidade das moradias e dos moradores, confere às famílias destinatárias da titulação acesso ao mercado formal pela possibilidade da comprovação da residência, assim como garante a possibilidade da exibição de documento de aceitação obrigatória para obtenção de crédito e de financiamento em contratos habitacionais, quebrando a antiga regra da aceitação exclusiva da escritura de compra e venda, residindo também daí a sua relevância enquanto instrumento de titulação e de inserção social.

Por fim, não podemos esquecer que a regularização fundiária possibilita ainda intervenções urbanísticas e de infraestrutura básica e complementar nas áreas regularizadas. Isto porque, para a outorga dos mencionados termos administrativos o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ realiza os serviços de topografia para fins de parcelamento do solo urbano, com a identificação física dos lotes ocupados pelos destinatários da titulação em planta de parcelamento e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constam a sua descrição com as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas dos vértices definidores dos seus limites, além da reserva de local para implantação de equipamentos urbanos e comunitários. O produto desses procedimentos prévios à titulação, corporificado na planta de parcelamento, é remetido para aprovação pelas Prefeituras Municipais. Todos esses procedimentos são realizados visando ao registro dos aludidos instrumentos, repise-se, que confere direito real ao concessionário, modalidade de titulação recepcionada pelas legislações temáticas da regularização fundiária, identificadas e excluídas da titulação as áreas não edificantes, sem que com isso as famílias em tais situações fiquem privadas de moradias, como veremos abaixo, direito fundamental constitucionalmente garantido.

A **importância da regularização fundiária** se manifesta ainda pela possibilidade da declaração da área a ser regularizada como de especial interesse social, para fins de regularização fundiária e urbanística.

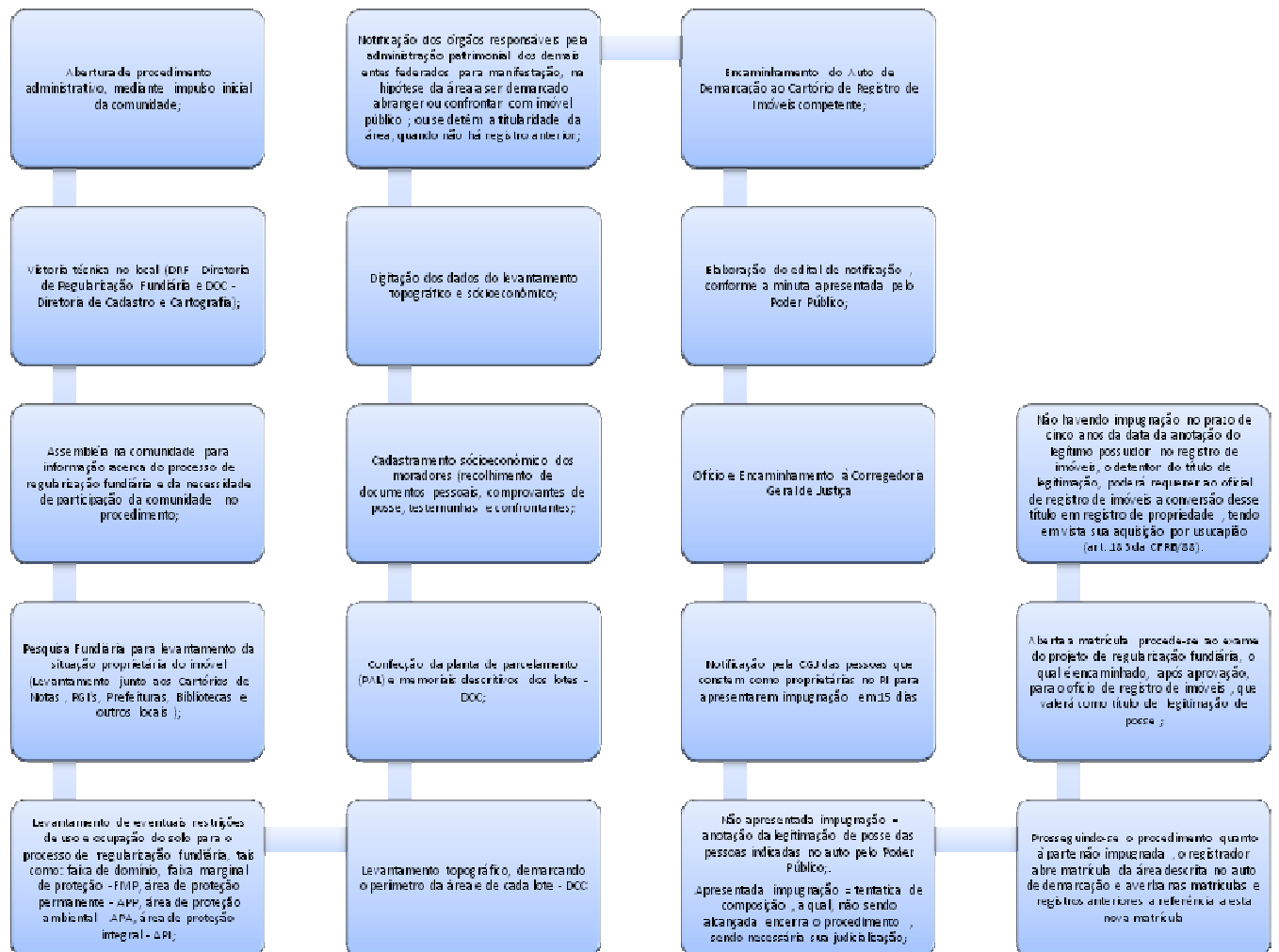
Ainda, nos assentamentos rurais a regularização fundiária possibilita o seu reconhecimento perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, além de contribuir para o cadastro e o reconhecimento oficial da moradia junto à Municipalidade.

Sobre a **evolução dessas alternativas de regularização fundiária de interesse social** trazidas pela nova ordem jurídica, um

importante passo para a solução do problema fundiário no Brasil consistiu na expressa qualificação do direito social à moradia como direito fundamental, assim consagrado pela Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação dada ao artigo 6º da Constituição da República, com repercussão direta na necessidade de aumentar e acelerar a eficácia e a abrangência dos instrumentos de regularização fundiária de interesse social. Assim, a explicitação desse direito como social produz um efeito imediato, ou seja, a impossibilidade de se ter qualquer medida de caráter regressivo que dificulte ou impossibilite o seu exercício.

Esse avanço foi seguido da aprovação do Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001, como Lei Federal n.º 10.257, uma legislação moderna e que repõe em novos contornos os debates acerca dos conceitos da cidade sustentável e de sua gestão democrática, definidoras do processo da universalização do direito à cidade e à moradia legalizada e digna, destacando-se a regulamentação da modalidade coletiva da propriedade, não se deixando escapar, também, nessa mesma concepção de moradia social e legalizada, a MP n.º 459/2009, convertida na Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, nomeada "**Minha Casa, Minha Vida**", que conferiu ao direito fundiário desejável objetividade, consistente na **desjudicialização dos procedimentos relacionados com a transmissão coletiva da propriedade em assentamentos de particular ou de propriedade indefinida ou mesmo de área pública**, mediante a introdução no universo das titulações sociais do instituto jurídico da **demarcação urbanística e da legitimação da posse**, concreto desbloqueio para os procedimentos de regularização fundiária e aperfeiçoamento do cenário jurídico das titulações então vigente, passível de ser convertido o título de legitimação de posse em uma espécie de usucapião extrajudicial, se não impugnado o título de posse no prazo de cinco anos, dispensando, com isso, o aforamento de incontáveis ações declaratórias de domínio, procedimento de longo percurso e de imprevisível solução.

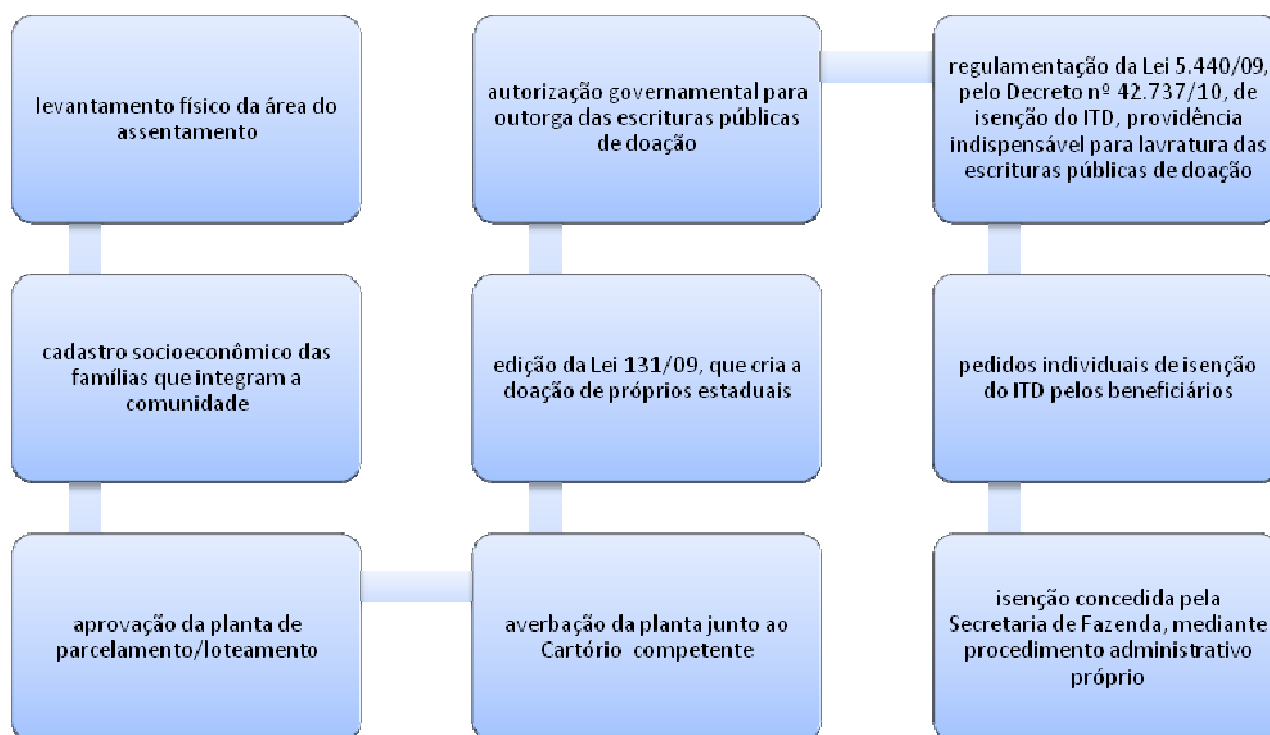
Em resumo, os **procedimentos da demarcação urbanística**
(Lei n.º 11.977/09 e Portaria CGJ/RJ n.º 207/09):



Hoje, essa evolução legislativa evoca, no campo da regularização fundiária, a Lei Complementar (E) nº 131/2009 e a Emenda Constitucional (E) n.º 42/2009 e dentre outros instrumentos de regularização fundiária de interesse social introduzem, como inovação, a doação de próprios estaduais e daqueles pertencentes aos demais entes da administração direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro para particulares integrantes de assentamentos hipossuficientes.

Questão que deve ser enfrentada é a da possibilidade da doação de próprios estaduais para famílias de baixa renda, como se propõe no âmbito do ITERJ, **também pela alternativa da lavratura de termos administrativos de doação**, além da forma notarial prevista no artigo inciso III do § 4º da Lei Complementar (E) nº 131/2009, em atenção à importância da efetividade e da aplicação imediata da nova legislação para o funcionamento de sua proposta, sendo prudente alertar que os procedimentos inerentes à operacionalização das titulações públicas tendem a ser morosos, diante da exigência da forma pública, além do envolvimento de órgãos que não lidam institucionalmente com a questão da regularização fundiária de interesse social, como o incumbido da decisão final no que diz respeito ao reconhecimento da isenção do imposto de transmissão *causa mortis* e doação – ITD, nos termos do novel Decreto nº 42.737 de 08 de dezembro de 2010, ato imprescindível e prévio à lavratura das escrituras públicas de doação.

Em síntese, os **procedimentos prévios à lavratura das escrituras públicas de doação**:



No fecho dessas considerações, inevitável concluir acerca da **necessidade da elaboração de um projeto de regularização fundiária de interesse social, não apenas como mera conclusão de um processo que se esgota com a entrega de um papel**, mas como política social e conquista institucionalizada na Constituição da República, porque o reconhecimento concreto da cidadania, da dignidade da pessoa humana e os efeitos dos fundamentos objetivos e concretos, a erradicação da pobreza, a marginalização e redução das desigualdades, dependem e se vinculam a prestação efetiva dos direitos sociais (saúde, vida, educação, saneamento básico, regularização fundiária), dentre outros, concebidos como direitos públicos subjetivos.

Isso quer dizer que o Estado que não observar o comandos constitucionais para garantir os direitos individuais, em especial os coletivos e sociais e políticos estará violando a ordem pública, nunca se perdendo de vista, nessas notas introdutórias, que os órgãos executores dessas políticas têm um papel fundamental no atendimento da população hipossuficiente quando se trata do direito fundamental, como vimos, à moradia digna.

O que se pretende nessas breves considerações sobre o tema da **importância da regularização fundiária** e da **necessidade de um projeto permanente como missão protetiva e institucional de regularização fundiária integral** é que a efetividade do direito social à moradia e sua auto-aplicabilidade produza um efeito imediato, equivale dizer, que impossibilite qualquer medida de caráter regressivo que dificulte ou impossibilite o exercício desse direito fundamental.

Considerando o estágio em que se encontra essa política social de regularização fundiária prevista para as comunidades consolidadas em áreas públicas e de particular e já em fase de execução, tem-se que os integrantes desse processo devem se posicionar necessariamente no sentido de não violar o mandamento constitucional em comento (Emenda

Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição da República), não criando óbices sem razoabilidade ao programa de regularização das moradias.

Por fim, as garantias constitucionais dos direitos fundamentais estão, pois, no conjunto de instituições concebidas no sistema para realizar as políticas aptas ao exercício pleno da moradia digna e na hipótese de violação por omissão ou por cometimento ocorrida contra aqueles direitos tenham os seus titulares vias próprias para a imediata restauração do seu respeito, decorrendo daí também a importância administrativa e jurídica da regularização fundiária e da necessidade de um projeto permanente que garanta efetividade aos comandos constitucionais acima invocados, daí a responsabilidade dos órgãos formuladores e executores da titulação social.

Algumas considerações se fazem necessárias acerca da aplicabilidade e eficácia das doações e das concessões, como principais instrumentos de regularização fundiária em se tratando de próprios estaduais:

1. os instrumentos de doação e concessão de uso conferem direito real aos titulados, ambos passíveis de registro imobiliário;
2. a doação constitui instrumento inovador no campo da regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, reclamando prazo para a adequação da forma pública aos procedimentos e exigências inerentes a sua aplicação;
3. a doação possibilita uma espécie de emancipação do assentamento, então cliente do Estado, projetando as moradias sociais para o mercado imobiliário, mas cria o risco da transmissão incontrolada dessas moradias diante da ausência do autocontrole inerente as concessões, com risco de tornar o donatário futuro sem teto;

4. ambos os instrumentos, doação e concessão, inserem o beneficiário da titulação nos ambientes jurídico e creditício, sendo a concessão instrumento de aceitação obrigatória como garantia nos financiamentos decorrentes de contratos habitacionais (art. 48 da Lei nº 10.257/2001);
5. a imissão do Estado na posse provisória decorrente de medida expropriatória propicia a imediata expedição de termos administrativos de promessa de concessão de uso, como direito real resolúvel. Nesse aspecto, aguardar-se a conclusão da desapropriação, processo de longo percurso, para possibilitar posterior doação, pode resultar na privação das famílias quanto a comprovação de suas residências e limitação quanto ao acesso ao crédito e aos serviços públicos essenciais;
6. na aplicação concreta dos instrumentos de doação existem dificuldades decorrentes da própria novidade trazida pela Lei Complementar (E) nº 131/2009;
7. a doação envolve a observância de várias formalidades, por cuidar-se de contrato solene;
8. o trabalho desenvolvido para a aprovação de plantas pela Municipalidade e seu posterior registro imobiliário revela a dificuldade derivada da aplicação das doações pelos órgãos municipais e cartórios, diante das formalidades que cercam esse novo instrumento de regularização fundiária de interesse social, ainda porque as doações incidem sobre assentamentos não raro desordenados, circunstância a exigir a abertura de inúmeras submatrículas para cada parcela ocupada, não se perdendo de vista que várias moradias são erguidas em espaços representativos de frações ideais desprezíveis;

9. necessidade do pagamento de custas cartoriais e emolumentos decorrentes da lavratura de escrituras públicas de doação, levando-se ainda em conta que os beneficiários da doação são pessoas hipossuficientes de recursos para arcar com essas despesas;
10. a legislação que criou a doação de próprios estaduais não contemplou a hipótese da lavratura de termos administrativos de doação, apenas cogitou a forma notarial. Deve ainda ser considerada a hipótese da inclusão no artigo 167, inciso I, da Lei nº 6.015/73, do termo administrativo de doação no rol dos instrumentos passíveis de transcrição imobiliária;
11. a doação feita por escritura pública desloca a regularização fundiária do âmbito desta pessoa autárquica, podendo retardar, com isso, o controle e a conclusão do processo de regularização fundiária e os benefícios dela decorrentes, circunstância passível de gerar expectativas nas comunidades, decorrendo daí a necessidade de urgente estudo acerca da possibilidade da expedição **de termos administrativos de doação por interesse social**, que seriam lavrados no âmbito do ITERJ, à semelhança do que ocorre com as concessões, obedecida a forma padrão da Procuradoria Geral do Estado;
12. a doação ainda não é aceita por algumas comunidades, ao argumento de que a ausência do autocontrole inerente aos próprios estaduais, o que não como ocorre com as concessões, afastaria a Administração Pública da comunidade. As ponderações ainda são no sentido de que comunidades tradicionais poderiam ser excluídas da cidade, especialmente aquelas localizadas em áreas de forte pressão do mercado imobiliário, possibilitando ainda a formação de novo

segmento de sem teto, circunstância passível de estimular novas ocupações coletivas por necessidade de moradia;

13. ainda cogitada pelas comunidades a possibilidade de posterior desapropriação incidente sobre imóvel doado pelo Estado do Rio de Janeiro para fins de regularização fundiária de interesse social, com o risco de perda das moradias doadas;
14. a transmissão da propriedade plena em assentamentos rurais limita o acesso dos produtores rurais aos créditos, diante da perda da condição de assentado rural;
15. a lavratura de escritura pública de doação exige a instauração de procedimentos administrativos específicos para reconhecimento da isenção de ITD em favor dos beneficiários da doação, decisão administrativa a ser expedida pela Secretaria de Estado de Fazenda, conforme o previsto no Decreto 42.737 de 08 de dezembro de 2010, importando no retardamento da lavratura das escrituras públicas de doação;

Devem ser examinadas as hipóteses de **exclusão da doação** por escritura pública para: **(i)** os assentamentos rurais, sob pena de obstrução do acesso aos créditos agrícolas conferidos exclusivamente aos assentados; **(ii)** os assentamentos urbanos e rurais passíveis de receberem termos administrativos de promessa de concessão de uso em áreas sobre as quais o Estado detenha a posse derivada de contrato ou de medida expropriatória, conforme o exposto no item 5; **(iii)** os assentamentos destinatários da regularização fundiária de interesse social que decidirem pela aplicação da concessão de concessão de uso, decisão coletiva comunitária que pode ser formalmente expressada nos processos administrativos específicos de regularização fundiária.

Apenas como registro de excepcionalidade, existem ainda situações emergenciais em que as comunidades necessitam da titulação provisória para receberem serviços públicos, como fornecimento de água e de energia elétrica e o acesso aos créditos rurais, não sendo razoável exigir-se, nessas hipóteses, a conclusão do processo definitivo de regularização fundiária para efeitos de titulação definitiva.

Assim, entendemos que os instrumentos de concessão e doação devem se adequar às características e às necessidades de cada comunidade beneficiária da titulação, dentre outras, na hipótese da promessa de concessão de uso, como vimos, quando ainda a situação proprietária do imóvel não se consolidou como próprio estadual, impedindo, com isso, a doação.

Quanto aos imóveis urbanos particulares objeto de ocupações consolidadas, como abordado, a modalidade de regularização fundiária de interesse social eleita é a demarcação urbanística.

Diretoria de Regularização Fundiária do ITERJ