

PALESTRA PROFERIDA PELO PROFESSOR EDUARDO
MOREIRA REIS - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
DE INTERESSE SOCIAL - NA SEDE DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA
16/05/2014

MARTA ALVES LARCHER

Boa tarde a todos. Nós hoje estamos realizando o Encontro de Habitação e Urbanismo para discutir o tema Regularização Fundiária de Interesse Social. O nosso docente palestrante convidado é o Dr. Eduardo Moreira Reis, um querido amigo.

O Dr. Eduardo é graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; especializou-se em Direito Imobiliário e em Direito Urbanístico, com pós-graduação em Direito de Empresa e Direito Civil; atualmente, cursa mestrado em Sustentabilidade Econômico-Ambiental. Consultor e responsável técnico por diversos projetos na área de regularização fundiária urbana, ministra cursos e treinamentos; membro da comissão de Direito Urbanístico da OAB e do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Bom, eu conheci o Dr. Eduardo num processo de elaboração dos planos de regularização fundiária dos municí-

pios da região metropolitana de Belo Horizonte. Eu acho que isso já deve ter quase uns 6 anos. Naquela época, o estado de Minas Gerais, juntamente com o Ministério das Cidades, estava custeando esse plano de regularização fundiária dos municípios, que consistia num diagnóstico muito amplo de todos os assentamentos informais existentes no território do município. Então foram feitos planos me parece que para quase a totalidade dos municípios, com exceção de Belo Horizonte, Betim, Nova Lima e Contagem, porque o Estado entendeu que esses municípios teriam condições de fazer os planos com recursos próprios.

Os planos ficaram muito bons; o Dr. Eduardo participou da parte jurídica... o trabalho consistia num diagnóstico da situação física, ambiental, urbanística e jurídica desses assentamentos, com indicação dos instrumentos jurídicos disponíveis na legislação que poderiam ser utilizados para promover a regularização fundiária de cada um dos assentamentos. Me parece – eu até falava muito isso na época – me parece que muito pouco desses planos de regularização fundiária foram implementados – e hoje, talvez, alguns até já estejam desatualizados, diante da dinâmica do crescimento das cidades. Mas o Dr. Eduardo é um especialista na área, ministra vários cursos, é con-

sultor da Fundação Israel Pinheiro e realmente tem uma dedicação e um conhecimento muito profundo da regularização fundiária. Eu tenho certeza de que a participação dele aqui hoje vai ser muito proveitosa. Dr. Eduardo, muito obrigada pela sua presença, fico à disposição.

EDUARDO MOREIRA REIS

Muito obrigado, Dra. Marta. Obrigado a todos. Boa tarde. É sempre um prazer, é uma honra ser convidado pelo Ministério Público para conversar com vocês sobre regularização fundiária. Eu estava falando agora há pouco com a Dra. Marta que, quando a gente se conheceu, foi mais ou menos na época em que a Lei 11.977 foi editada, talvez um pouco antes, e comemoramos muito a edição dessa lei, porque pela primeira vez tinha uma lei específica para a regularização fundiária. E a gente estava conversando, ela está quase fazendo 5 anos. E fica a grande pergunta: o quanto avançamos, não é?

MARTA ALVES LARCHER

E a lei é muito inovadora.

EDUARDO MOREIRA REIS

É, realmente muito inovadora.

A questão da regularização fundiária de interesse social tem, na favela, a sua mais séria tipologia. Mas ela, evidentemente, não se limita à favela; existem outras tipologias. A segunda mais frequente depois da favela é a dos loteamentos irregulares, os loteamentos clandestinos, os loteamentos ilegais de baixa renda. E nessa modalidade de regularização, o papel do Ministério Público tem sido cada vez mais importante. Eu acho que o Ministério Público está hoje muitíssimo... Ele tem um grau de credibilidade muito grande no Brasil e tem um papel institucional importantíssimo. Acho que aquela expressão do século XVIII, “ainda existem juízes em Berlim”, se ela for transposta para o contexto brasileiro hoje, talvez a frase fosse: “ainda existe o Ministério Público; ainda temos MP”.

A questão da regularização fundiária de interesse social, a questão das favelas, dos loteamentos irregulares, embora ela remonte à virada de século, do século XIX para o século XX, as primeiras favelas de que a gente tem notícia foram as do Rio de Janeiro. Essas favelas, esses assentamentos foram invisíveis para o legislador até muito pouco tempo atrás. Eles simplesmente não eram contemplados no planejamento da cidade, nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Simplesmente não existiam. É o que às vezes se chama de invisibilidade excludente.

Essa invisibilidade foi uma invisibilidade legislativa também, até muito pouco tempo. O parcelamento do solo urbano teve como primeira legislação no Brasil o Decreto-Lei 58, de 1937, e essa legislação tinha o intuito de proteção do adquirente de lote; ela era uma legislação consumerista; a preocupação aqui com a ordenação territorial, com a regularidade da ordenação territorial simplesmente não existia. A gente pode observar aqui no preâmbulo do Decreto-Lei 58: “Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para a venda mediante o pagamento do preço em prestações; Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador...” – uma vez que na época era possível a qualquer das partes se arrepender do negócio antes da assinatura da escritura – e considerando que esse dispositivo deixava desamparados os compradores, entre esses outros motivos que estão aqui no preâmbulo, é que foi editado esse decreto-lei.

Bem, o Decreto-Lei 58 previa um procedimento registral para quando o loteador pretendesse vender os lotes em prestações. Mas o que a gente vê hoje é que a minoria desses loteadores pelo menos noticiou que venderia em prestações e seguiu esse procedimento registral, embora na prática as vendas ocorressem tanto à vista quanto em prestações. Então, nós temos aí uma minoria de procedimentos, de registros ou de

qualquer tipo de aprovação, pelo poder público, desses loteamentos. E nessa época nós tínhamos uma legislação de registros públicos anterior à nossa legislação atual; nela não existia a matrícula imobiliária, que veio unificar todas as informações relativas ao imóvel, o que dá uma segurança jurídica, na época inexistente. Então, combinando as duas coisas, combinando as duas legislações, a gente tinha um contexto legal bem diferente na questão do parcelamento do solo e zero preocupação com a ordenação territorial, zero preocupação com a regularização fundiária.

Depois nós tivemos, em 1967, o Decreto-Lei 271. Mais uma vez a preocupação do legislador era consumerista. Tanto é que a gente pode observar que, economicamente, o legislador do decreto-lei, o legislador do Executivo, fez uma remissão à lei dos condomínios e das incorporações, equiparando o loteador ao incorporador, o comprador de lote ao condômino e as obras de infraestrutura do loteamento à construção da edificação.

Ele pegou a lei do Caio Mário, que está fazendo 50 anos agora também, está em vigor, a 4.591¹, e transportou aquelas figuras da incorporação, do crescimento da forma edilícia da cidade, para o crescimento na forma de criação

¹ Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

de cidades mesmo, através do loteamento; utilizou a Lei dos Condomínios. Esse decreto-lei também criou a concessão do direito real de uso e veio suprir também uma lacuna do Decreto-Lei 58 em relação às áreas públicas dos loteamentos, porque o Decreto-Lei 58 as tornava inalienáveis, mas não era explícito em transferi-las para o município; já no 271 ela são transferidas textualmente ao município – embora a gente saiba que existe um instituto jurídico chamado concurso voluntário, que faz com que essa área afetada pelo loteador para o uso público e realmente utilizada pela coletividade passe a ser pública.

Depois, nós tivemos, em 1979, a Lei 6.766, que já surgiu na vigência da atual Lei de Registros Públicos – que é a 6.015, de 1973 e que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1976 –, que já traz a obrigação de aprovação de registro de implantação dos loteamentos e também criminaliza o descumprimento de algumas das suas normas. É a lei que está em vigor hoje; é a regra geral para o loteamento. Essa lei já tinha uma preocupação mesclada com a proteção do adquirente e também com a ordenação territorial; ela já trazia uma preocupação com a implantação, com a aprovação e trazia já um procedimento de regularização fundiária nos seus artigos 38 a 41. Mas esses artigos tinham como objetivo consertar aquilo que o loteador ilegal fez ao não implementar o loteamento, mas não consertar aquilo que já estava consolidado, aquela ocu-

pação que se deu à margem da lei e que já se consolidou. Então, a preocupação era com a atividade do loteador e com a correção da não implantação do loteamento através da interveniência do município. Ainda não era a legislação que viria para possibilitar a regularização fundiária das vilas, das favelas, dos loteamentos irregulares de baixa renda.

Em 1999, nós tivemos a edição da Lei 9.785, que já trouxe algumas facilidades para a regularização fundiária. Porque, no contexto de 79, nós ainda tínhamos aquela invisibilidade da favela. Já no início da década de 80, a partir de determinadas lacunas dessa Lei 6.766, dessa lei geral de parcelamento do solo, alguns municípios – dentre os quais Belo Horizonte e Recife foram os pioneiros – foram criando formas, dentro da competência municipal, de trazer para o ordenamento jurídico esses assentamentos. Então, através da flexibilização de tamanho mínimo de lote, de testada mínima principalmente, a partir da redação originária da 6.766, foi possível se implementar o Pró-Favela, em Belo Horizonte, o Prezeis, em Recife, e outros vários municípios foram se utilizando dessa lacuna da Lei 6.766.

Depois, a Lei 6.766, com o desenvolvimento de uma metodologia para fazer regularização fundiária, com a criação de autarquias, empresas para isso – como é o caso da Urbel, em Belo Horizonte, e outras correspondentes em outros

municípios –, então, com essa técnica e com essa visão, com os movimentos sociais também, levando cada vez mais ao reconhecimento desses assentamentos como parte da cidade, a lei federal também foi modificando. A 9.785, de 1999, já facilita bastante a regularização fundiária; ela é menos rigorosa com as exigências urbanísticas, ela já traz alterações significativas; já se começa a mudar o rumo da Lei 6.766 um pouquinho para a regularização fundiária. Na minha experiência pessoal, eu comecei a trabalhar com essa lei e com as legislações municipais, e era uma dificuldade muito grande quando a gente encontrava uma situação de fato muito diferente de uma situação registral, o que fazia com que fosse terrível quando se encontrava um parcelamento aprovado e registrado e uma realidade diferente ali em cima; era muito melhor encontrar uma gleba completamente indivisa no registro de imóveis, porque já aconteceu de eu ter que iniciar um procedimento de cancelamento de loteamento perante o Judiciário, com a participação do Ministério Público, porque a realidade registral não correspondia com a realidade fática. Eu precisava desaparecer com a realidade formal para implementar uma outra em consonância com o que de fato existia, o que era um problema, um grande problema, entre outros vários, mas esse era um bem importante. Aí, em 2009, surge a 11.977, que é a mesma lei do Minha

Casa, Minha Vida. A 11.977 foi uma Medida Provisória; ela tem um capítulo sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, um capítulo sobre o registro eletrônico de imóveis e uma forma de criar gratuidade de custas e emolumentos. O sistema de registro eletrônico que ela prevê que seria implantado num prazo de 5 anos, eu acho que se for implantado em 15 está bom demais; porque já está fazendo 5, não é? E nada de registro eletrônico. Aliás, a gente está no caminho para conseguir georreferenciar os imóveis rurais do Brasil, porque existe um escalonamento de tamanho de imóvel para ser georreferenciado; nós temos hoje talvez uma vez e meia, no mínimo, a área do território nacional nos cartórios e não temos georreferenciamento, ainda temos uma situação muito precária, uma situação registral precária no Brasil. Quando chegarmos no registro eletrônico previsto nessa lei, vai ser uma maravilha, o georreferenciamento, o mapeamento de tudo, também.

Bom, o outro capítulo da lei trata das normas gerais sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos. Muito sinteticamente, o que essa lei traz de inovação para a gente é uma opção do legislador pela integração dos processos, pelo trabalho transdisciplinar na regularização fundiária; ela é vista a partir de uma tríade que é física, ambiental; é jurídica, registral; e é também social. Então,

essa foi a opção do legislador brasileiro na hora de definir os procedimentos de regularização fundiária, na hora de criar uma lei nacional para regularização fundiária. Então, a definição legal já é de um procedimento integrado; ela vai muito além daquela concepção que aborda somente a individualização registral e a atribuição de um direito real para o morador, para o ocupante da terra. Ela vem trazer também – o que já era uma exigência constitucional – mas vem enfatizar e detalhar como isso é feito, que é o planejamento prévio, as intervenções. Vem também distribuir os ônus desses procedimentos; como nós estamos falando de interesse social, na regularização fundiária de interesse social, o ônus, o custo é público, ele é do poder público. Não sendo regularização fundiária, ele pode ser compartilhado, mas na regularização fundiária que não seja de interesse social, esse ônus pode ser compartilhado com o beneficiário. Mas no interesse social não; esse ônus é público. Facilidade e gratuidade registrais, isso também vem com a lei, veio facilitar muito o trabalho. Flexibilidade de parâmetros: flexibilidade de tamanho de lote, de percentuais de áreas transferidas para o poder público, que eram exigências da Lei 6.766, ela já trazia um percentual fixo; a 9.785 deixou para cada município estabelecer, dentro da sua competência, esses percentuais. O percentual originário total era 35%; muitos municípios

mantiveram, mas hoje, desde 1999, cada município tem a prerrogativa de fixar os seus percentuais. Flexibilidade para regularização de ocupações em áreas de preservação permanente; possibilidade de licenciamento conjunto, ambiental e urbanístico. E veio trazer um instrumento, um instrumento importante, que é a demarcação urbanística. Nós vamos falar um pouquinho daqui a pouco.

A demarcação urbanística veio como parte de uma sequência procedimental que é feita no registro de imóveis através de iniciativa pública, ou de iniciativa privada mas com a participação do poder público municipal, que é demarcação urbanística, registro de parcelamento, legitimação de posse e usucapião extrajudicial, fora da Justiça. Veio trazer também a possibilidade da compensação de débitos fiscais na desapropriação. Isso não era possível na legislação até então existente, das desapropriações. Então, se o imóvel, expropriando, vale 10 e tem um passivo fiscal de 9, o valor pago na desapropriação será um. Isso até então não existia.

MARTA ALVES LARCHER

É uma coisa que parece tão lógica, não é?

EDUARDO MOREIRA REIS

Sim! De 1941 até 2009, porque a legislação de desapropriações é um decreto de 1941, não é isso? Então, olha só quanto tempo nós tivemos essa impossibilidade de abatimento do débito fiscal na desapropriação! É realmente de assustar. Aqui a gente coloca as diretrizes do legislador para regularização na 11.977: intervenção integrada; planejamento prévio das intervenções; a regularização pode ser feita em fases; e efetiva participação social em todas as etapas. E, por força da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, esse efetivo é efetivo mesmo, sob pena até de anulação de atos por falta da participação popular, tal qual acontece com os planos diretores e com a legislação que tem uma natureza jurídica análoga à de plano diretor, que é toda essa legislação municipal de ordenação territorial.

Quando a gente fala da regularização em fases, isso é importante por quê? A gente percebe que o mais caro na regularização fundiária é a infraestrutura. O mais difícil é o registro. O mais difícil é registrar, é individualizar a terra, fazer individualização registral e atribuir o direito real. É o parcelamento, o registro e a atribuição desse direito ao beneficiário – isso é o mais difícil. Sempre foi. E o mais caro é a infraestrutura. Então, às vezes, o processo por etapas se torna possível; às vezes ele passa de uma administração municipal, ele passa de um mandato de governo.

Um programa bem feito, que vá desde o primeiro levantamento de dados até a titulação ao final e até o acompanhamento pós-titulação para garantir a sustentabilidade de um processo, ele leva anos. Ele pode levar 10 anos, por exemplo. E a gente está falando aqui de procedimentos que não levam em consideração aquela sequência da qual nós falamos antes, de demarcação urbanística, registro de parcelamento, legitimação de posse e conversão em propriedade com usucapião extrajudicial, porque esse processo, nós não conhecemos nenhum finalizado desde o advento da lei, porque seria impossível isso. O prazo mínimo para conversão da legitimação de posse em usucapião extrajudicial seria de 5 anos, a lei vai fazer 5 anos, nós temos processos em curso, aqui na RMBH² a gente tem processos em curso. Contagem tem, Nova Lima tem, por exemplo; Belo Horizonte tem.

A Lei 11.977 vem subdividir a regularização fundiária em duas modalidades: interesse social e interesse específico.

Interesse social é a regularização fundiária em três situações: áreas ocupadas de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos – e isso é provável por qualquer meio de prova, inclusive fotos aéreas; as Zeis, que são as Zonas Especiais de Interesse Social, uma forma de zoneamento

² Região Metropolitana de Belo Horizonte.

que é também definida na Lei 11.977, mas é uma criação dos municípios lá do início da década de 1980, quando nós falamos que os municípios – através de lacunas da Lei 6.766, que permitiram isso –, dentro das suas competências, foram incluindo as vilas e favelas na legislação da cidade, elas foram incluídas assim, através das Zeis, através dessas Zonas Especiais de Interesse Social – que já tiveram várias nomenclaturas. No caso de Belo Horizonte começou como Setor Especial 4, até virar Zeis mesmo. E embora exista Zis³, Aeis⁴, Ais⁵ – cada município adota a sua nomenclatura –, isso corresponde àquela figura jurídica chamada de Zeis na 11.977. Essa é a segunda hipótese de interesse social. A terceira hipótese são áreas públicas declaradas de interesse social, para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. Por exemplo, uma lei estadual destaca um terreno que era de propriedade da Fhemig⁶ para ser feita a regularização fundiária no Citrolândia, em Betim; isso já destinou aquela área para regularização fundiária.

E interesse específico é toda regularização fundiária que não é de interesse social. O conceito desse instituto novo, da demarcação urbanística, é este: “procedimento admi-

³ Zona Industrial e de Serviços.

⁴ Área de Especial Interesse Social.

⁵ Área de Interesse Social.

⁶ Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

nistrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”.

Essa é a realidade da qual a gente falava antes. A gente tem um desenho aprovado, registrado, que vai redundar numa individualização matrerial de cada lote. No nosso Direito, no nosso sistema de registros públicos, cada imóvel corresponde a uma matrícula e vice-versa, a matrícula corresponde a um imóvel. Então, cada unidade vai significar uma matrícula registral, um imóvel, uma unidade imobiliária.

Vocês veem que algumas casas, nessa nossa planta, estão na confluência de quatro lotes, elas estão situadas em quatro lotes. Então, como modificar esse desenho, esse desenho registral, e colocar o desenho real que está superposto a ele? A demarcação urbanística veio nos trazer essa possibilidade, porque ela vai implicar a abertura de uma nova matrícula, e nessa nova matrícula será registrado um loteamento de interesse social, que vai criar uma nova realidade registral. Dessa matrícula-mãe decorrerão tantas matrículas

culas-filhotes quantos forem os lotes do novo parcelamento que vai ser aprovado. Esse parcelamento anterior vai para um limbo jurídico registral, porque a matrícula não vai ser encerrada, mas os novos lotes terão existência jurídica. Então com isso eu tenho a solução do problema da superposição. Já a solução do problema da titularidade vem com esse procedimento sequencial, que é da demarcação da ocupação, através da demarcação urbanística; do registro do novo loteamento; da legitimação de posse, que é a entrega de um título reconhecendo essa situação jurídica para cada um dos ocupantes, e o mero decurso do prazo de usucapião respectivo – se for uma área inferior a 250 m² utilizada exclusivamente para moradia da pessoa e preencher os requisitos do art. 183 da Constituição, esse prazo vai ser de 5 anos; se a área for de 500 m², por exemplo, vai ter que seguir os prazos do Código Civil, 10, 15 anos. Ao final, é feita a conversão dessa legitimação de posse em propriedade. Então resolvem-se os dois problemas, de titulação e de individualização e especialização registral, conforme a situação efetiva do assentamento.

Bom, então esse é, assim, de forma resumidíssima, o nosso cenário legislativo na questão da regularização fundiária de interesse social; o cenário do século XX e início deste século. Porque na verdade a irregularidade fundiária brasileira remonta a Tordesilhas. Então a gente está falando

desse histórico de legislação de parcelamento do solo.

Mas, na prática, falando do que a gente viu nesses últimos anos em Minas Gerais, na região metropolitana de Belo Horizonte principalmente, a gente vê a regularização fundiária acontecendo através desses planos dos quais a Dra. Marta falou – grandes diagnósticos, com uma hierarquização de intervenções, com uma identificação das tipologias de irregularidade num determinado município. É uma visão bem de cima, na qual, nessa hierarquização, tem-se uma baliza para o gestor público planejar o que ele vai atacar primeiro, o que ele vai atacar depois, como ele vai trabalhar essa irregularidade; uma fase de capacitação dos agentes públicos, e também a elaboração, para o município, de um projeto de lei trazendo uma base legislativa mínima para regularização fundiária, uma base legislativa mínima que fixe competências para conduzir os processos, que designe equipes para isso; que possa criar parâmetros urbanísticos específicos para regularização fundiária dentro do município; propor a criação de áreas de interesse social; que possa autorizar a alienação de bens públicos municipais; que possa permitir uma desafetação mais ágil, quando isso for necessário para alienação de bens que não sejam bens dominiais. Por exemplo, uma via pública que não convém mais que seja via pública – ela já virou moradia há 20 anos...

para que ser via pública? Então ela vai ter que ser desafetada; e isso, excepcionalmente, tem sido feito por decreto. Enfim, criação de uma base legislativa mínima municipal para se trabalhar com o problema. Isso é um tipo de programa, de abordagem – o plano municipal. Ele é uma tipologia macro de abordagem desse problema. Existem os planos pontuais, dos quais um exemplo típico é o PGE⁷, de Belo Horizonte. O PGE é um plano pontual, que eu posso chamar de plano, não posso chamar nem de projeto – acredito que eu não possa chamá-lo nem de projeto; assim como tem o PIIN⁸, de Contagem, e tem outros planos diversos, que vão fazer um diagnóstico, vão levantar dados e vão propor um cenário futuro de intervenção dentro daquela proposta, daquela concepção brasileira de intervenção integrada, naquele tripé que a gente falou: físico, social e jurídico.

E temos os projetos de regularização fundiária com as medidas concretas interventivas, que preveem parcelamento do solo, aplicação de instrumentos como desapropriação, ações de usucapião, acordos para dissoluções de condomínio, ações de outorga de escritura, demarcação urbanística, usucapião coletivo e quaisquer outros instrumentos que caibam, de acordo com o caso concreto. Nesses projetos, como a gente comentou, o mais caro é fazer infraestrutura; o maior desafio normalmente é a questão docu-

mental, a questão registral. Assim tem-se dado a regularização fundiária.

Nesses planos, a gente tem umas linhas de financiamento do governo federal. No caso dos planos municipais da região metropolitana de Belo Horizonte de que eu participei, foram 21. Eu penso que o valor destinado a eles é muito baixo. Esforça-se para fazer um trabalho de qualidade, mas deveria ter mais dinheiro, porque realmente, para fazer um trabalho com muita precisão, fica difícil. Existe também recurso para esses projetos de regularização fundiária com medidas concretas e interventivas, existe recurso do Ministério das Cidades, e os municípios que têm uma condição melhor fazem isso com recursos municipais. Eu participei de um programa em Ouro Branco, por exemplo, para 3.000 famílias, 7 bairros, com recursos do município. Claro que é um município rico, porque tem a Açominas. Mas outros municípios também, às vezes heroicamente, conduzem os seus trabalhos. A gente tem Contagem também; Contagem está bem avançada nisso. Enfim, existem essas linhas federais e existem municípios que fazem isso com recursos municipais também, mas tem sido feito através dessas modalidades.

⁷ Plano Global Específico.

⁸ Plano de Intervenção Integrada.

Dentro daquela ideia sobre a eficácia da regularização fundiária, a eficácia da utilização do novo instrumental legislativo – já não tão novinho assim, de 2009 – e a realidade que a gente vê hoje, eu trouxe aqui alguns pontos para comentar com vocês, de impressões que eu tenho visto ao longo desses últimos anos.

Me parece que, em determinados municípios que estão recebendo empreendimentos mais pesados, com maior volume de dinheiro, que atraem normalmente a irregularidade urbana, tais como mineração, indústrias, grandes obras viárias, existe uma deficiência do uso de medidas preventivas e compensatórias na questão da irregularidade fundiária, porque as compensações ambientais normalmente não versam sobre isso, e o custo social é altíssimo. Então a gente vê exemplo de município que está recebendo um grande projeto minerário, mas que a Polícia Militar tem dificuldade em colocar um soldado lá porque o soldado não consegue pagar aluguel na cidade; de município onde se faz um concurso, e a pessoa não quer assumir o cargo porque ela não vai conseguir pagar aluguel na cidade, porque o apartamento, a casa de três quartos lá está mais cara que um imóvel num bairro bom de Belo Horizonte – às vezes bem mais cara; casos em que a pessoa aluga a sua casa e vai para o campo morar

num lugar muito pior; ou às vezes ganha mais alugando a casa, deixando o emprego na cidade e indo trabalhar no campo, do que aquele salário que ganharia trabalhando na cidade. E isso é a realidade em Conceição do Mato Dentro, em Congonhas... Tem vários exemplos por aí. Mas me parece que essas medidas de planejamento e intervenção preventivas desse tipo de problema são uma urgência. E elas devem figurar na contrapartida, porque o impacto é certo! É certo. Qualquer pedacinho de chão começa a valer muito; então, o favelamento prolifera, as condições ambientais urbanas se deterioram... Acompanhar esse trabalho também exige uma conexão com a legislação municipal ou até mesmo algum incentivo para que ela exista quando ela não existe. O trabalho não pode ser desconexo com a realidade do município, com o plano diretor do município, com a legislação de ordenação territorial do município. Então isso é também um problema que existe nessa questão da eficácia; eficácia não só corretiva, mas também preventiva.

A gente verifica também que, muitas vezes, a empresa, para satisfazer as exigências, as contrapartidas ambientais, ela contrata pacotes: pacotes com revisão de plano diretor ou elaboração de plano diretor, de uma lei de perímetro urbano, de uma lei de uso e ocupação do solo – de vez em quando vai até um Código Tributário de brinde!

Pacotes mesmo, feitos no melhor estilo fordista, que não levam em conta a realidade do município e que não vão se prestar a ser medida nem preventiva, nem corretiva da irregularidade fundiária nesses locais de grande afluxo de capital e com esses impactos certos.

Outra coisa também: é importante que haja um mecanismo de controle dessas contrapartidas para que não haja uma desconformidade grande entre aquilo que foi prometido no começo, que foi pactuado com a comunidade, e aquilo que é feito depois, inclusive em relação ao controle da expulsão de moradores. Porque o sujeito às vezes acha bacana, ele está indo morar a 40 km de distância do local onde ele estava antes porque ele recebe um dinheiro que ele nunca viu; mas depois ele vai querer voltar, porque ele não consegue... ele perde os laços sociais dele, ele perde os laços laborais que tinha e vai tentar voltar e vai invadir, vai ocupar uma área precária, uma área frágil, uma área perigosa. Então, são muito importantes, para a sustentabilidade dessas intervenções, desses programas que envolvem esses grandes empreendimentos, esses mecanismos de controle dessa desconformidade.

Outra coisa que me parece importante também: os registradores estão assumindo, pouco a pouco, o papel que lhes cabe nos procedimentos de regularização fundiária

– a princípio um pouco assustados com a nova lei, com essa história de gratuidades... mas esse pessoal está se oxigenando com os novos concursos. E a gente vê que os registradores já começam a pensar que aquele imóvel que jamais estaria matriculado no cartório dele, a partir desses programas, estará; e que a gratuidade é só no primeiro registro; depois paga. Então essa presidência dos procedimentos de regularização fundiária tende a ser cada vez mais realmente assumida pelos registradores, e a sintonia com os registradores, eu acho que ela deve começar quando o plano começa. Na primeira audiência pública, na primeira reunião, na primeira reunião de equipe, chama o registrador. Ele certamente terá muito a falar. Ele conhece mais do que ninguém a situação fundiária. Então a participação do registrador em todos os passos é importantíssima para o sucesso das intervenções; ela minimiza muito as surpresinhas e agiliza muito as coisas. O TJ editou um regulamento para a atividade notarial e registral, em 2013, é o Provimento 260.

MARTA LAVES LARCHER

É só esse calhamaço aqui...

EDUARDO MOREIRA REIS

A Dra. Marta até está com o calhamaço aqui; ele tem por

volta de 1.100 artigos! Foi um trabalho de fôlego e que contribui para uma segurança jurídica no trato com a regularização fundiária no registro de imóveis. À primeira vista, parece que existe uma necessidade de compatibilização do que está no provimento com a lei, porque o provimento não vai criar normas que são de competência da União; ele vai regulamentar. Mas passa a existir uma segurança por parte dos registradores, um desassombro com os procedimentos de regularização fundiária que eu acho bastante salutar. Então eu acho que trabalhar com esse documento, trabalhar em sintonia com os registradores também, é muito importante nesses procedimentos.

Outra coisa que eu tenho percebido é a pouca colaboração da sociedade como um todo na denúncia do loteamento ilegal. A grande maioria das pessoas não tem ideia da praga que é o loteamento ilegal, do custo, do ônus que ele representa para a coletividade, do dano que ele pode causar para o meio ambiente, de como fica difícil qualquer organização do desenvolvimento urbano com a proliferação de loteamentos ilegais. A gente vê corretores de imóveis sem a menor preocupação com a regularidade daquilo que eles estão vendendo...

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Até o município também, não é?

EDUARDO MOREIRA REIS

Conivência do município!

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Conivência! Você denuncia na Secretaria de Obras e eles não fazem absolutamente nada!

EDUARDO MOREIRA REIS

Exato! Exato! E o que acontece? A Polícia Militar, por exemplo, que é também polícia ambiental, porque tem um convênio com os órgãos ambientais...

MARTA ALVES LARCHEL

Não prende ninguém em flagrante, não é?

EDUARDO MOREIRA REIS

Não. Quer dizer, e se tem uma preocupação ambiental, ela não é urbanística. Agora, como é que é ambiental e não é urbanística?! As coisas são indissociáveis! É um problema ambiental! Então um órgão com a capilaridade da Polícia Militar e com essa competência de fiscalização ambiental teria que autuar a pessoa que está abrindo meia rua para poder lotear, não? Então eu acho que isso é uma deficiência também, eu acho que isso dificulta, porque a melhor forma de trabalhar para a redução da irregularidade é

ponto a ponto, é bem pontual; é de caso a caso, de detalhe a detalhe. Não são as ações massificadas que vão fazer isso; isso tem que ser desconcentrado, sabe? Eu acho que existe esse problema.

Outra coisa: não está na consciência geral dos brasileiros que essa atividade é ilícita. Já aconteceu, numa apresentação para um grupo de Secretários Municipais, perguntar para um deles, que era policial, o que aconteceria se eu chamasse a polícia para dizer que fulano estava vendendo lote clandestino; se alguém iria lá para lavrar um Red's⁹. Ele disse: Não. Provavelmente iriam te responder que isso é uma questão de ordem cível, não tem nada a ver com a polícia. Isso é o que está na cabeça das pessoas. Então também uma conscientização pode ajudar para conferir mais eficácia para esses trabalhos de regularização fundiária, essa política de regularização fundiária. Esses são alguns aspectos que a gente tem observado.

Outras questões, já de ordem metropolitana, como a gente tem aí projetos, planos aliás, em nível metropolitano, temos projetos de lei cuidando da questão metropolitana na RMBH. Precisa haver um estoque de lotes, precisa haver estoque de moradia barata, precisa haver Zeis vazias. Eu fico imaginando, por exemplo: faz uma conexão viária boa entre Sabará

e Nova Lima. O que vai acontecer ali? Se não tiver um estoque, se não tiver esse planejamento, se não tiver esse cuidado, se isso não for efetivo, é mais um vetor de crescimento de irregularidade. A coisa fica incontrolável. Tem um dispositivo novo no Estatuto da Cidade, que é o artigo 42-B, que condiciona a expansão urbana a vários requisitos.

Aqui eu destaquei a previsão de Zeis, evidentemente a Zeis vazia, não é aquela Zeis já consolidada, em que a regularização consistirá em legalizar a ocupação existente. É a Zeis vazia, a previsão de habitação mais barata. Então isso também tem que ser observado.

No caso aqui: se o plano diretor já tivesse a previsão, se ele já tiver a previsão da expansão urbana e a previsão, nessa previsão de expansão urbana, daqueles elementos que estão no 42-B do Estatuto da Cidade, ok. Mas se não tiver, isso tem que ser feito. Tem que ser feito. E é óbvio que isso não vai ser feito por uma lei completamente desvinculada do processo de participação popular de um plano diretor, não é? Porque a natureza jurídica não é diferente! Não é diferente. Então quer dizer que o plano diretor tem toda uma série de assembleias, tem todo um cuidado com a participação popular; mas para a Lei de Parcelamento não, para a Lei de Uso e Ocupação não e

para a expansão urbana também não?! Quer dizer: não é, né? Obviamente, não é! Estamos falando de normas de uma natureza equivalente.

Bom, são essas as nossas considerações aqui. Acho que até passei um pouquinho do tempo, não é?

MARTA ALVES LARCHER

Fique à vontade.

EDUARDO MOREIRA REIS

Fico à disposição para responder perguntas.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, Dr. Eduardo, conforme a sua apresentação deixa evidente, essa questão da expansão urbana brasileira é muito complexa. A gente vem de um processo de ocupação desordenada das cidades, incrementado a partir de meados do século passado com o processo de industrialização, em que a população veio para as cidades para servir de mão de obra, mas o poder público... ele até incentivou esse processo – Precisamos de mão de obra, então venham para as cidades, venham em busca de oportunidade –, mas não pensou que isso tinha consequências e que ele precisava se preparar para atender as necessidades dessa nova

população urbana. Aí a gente já tem o nascedouro, se não é bem o nascedouro, pelo menos é a incrementação desse processo de ocupação desordenada e criação de assentamentos urbanos informais. Eu sempre falo que se o poder público não encontra a solução, a população dá o seu jeito, não é? E nesse caso o jeito foi ocupar as áreas inadequadas, as áreas de preservação ambiental, todas aquelas que a legislação hoje, de forma explícita no art. 3º, parágrafo único, da Lei 6.766, diz que são áreas inadequadas, onde é vedado o parcelamento do solo para fins de moradia.

Bom, mas a gente tem uma realidade e precisa lidar com ela e encontrar meios de resolver, não é?

Como o Dr. Eduardo falou, a 6.766 foi uma lei editada muito mais com a preocupação de reger a atividade do parcelamento do solo para o empreendedor privado. E ela regra de forma detalhada e, de certa forma também, ela encarece o produto final, o lote urbanizado. Todas aquelas formalidades que a lei estabelece dificultam o acesso à moradia, ao lote regular pela população de baixa renda. E, além disso, como o próprio Dr. Eduardo falou, ela tem muito mais uma preocupação contratual, de respeito ao contrato, ao que foi pactuado. Ela disciplina muito por menorizadamente o contrato, as cláusulas contratuais, as

obrigações das partes... e tem uma preocupação residual com a questão do planejamento urbano, quando ela impõe que os loteamentos sejam aprovados pelo poder público e levados a registro; inclusive criminaliza a conduta de vender lote não registrado em cartório.

Bom, mas como eu falei, esse processo de regramento, se por um lado foi bom, porque foi o nascedouro da questão do planejamento urbano, por outro lado dificultou e tornou, em muitos casos, impossível o acesso da população de baixa renda a um lote regular. E o que a gente viu foi que proliferaram os assentamentos informais, e a legislação até então não era capaz de solucionar esse problema, porque nenhum desses assentamentos conseguiu atender os requisitos da lei. Então, é o que o Dr. Eduardo falou: era a política da invisibilidade. Inclusive eu li um artigo, não me recordo agora de quem, segundo o qual era muito comum, no mapa das cidades, as áreas de favela estarem em branco, era como se ali não tivesse nada. Nem o zoneamento eles definiam; era como se não existisse. E aí houve todo um processo de décadas de edição de uma legislação que pudesse de alguma forma resolver isso. E finalmente, em 2009, foi editada a 11.977, que é... a parte dela que regula a questão da regularização fundiária, como o Dr. Eduardo falou, foi extraída do projeto de lei que está tra-

mitando no Congresso há 15 anos praticamente – Projeto de Lei 3.057, que visa revogar a 6.766. Ele tem uma parte inicial, que fala dos novos empreendimentos, dos novos loteamentos, e dedicava um outro capítulo para a regularização fundiária. Como esse projeto de lei não anda no Congresso Nacional, em 2007... foi até o José Alencar, enquanto estava no exercício da Presidência, baixou a Medida Provisória e inseriu dentro dela esse capítulo, dentro do programa Minha Casa, Minha Vida, esse capítulo da regularização fundiária, que foi assim, a meu ver, a salvação. A gente trabalha – não é, Cris? – muito com ele. A Cris é minha assessora, a gente já fez várias ações civis públicas, vários TACs, não é? Mas, como o próprio Dr. Eduardo falou, a gente ainda não conseguiu chegar a termo nenhum. Mesmo que a gente tenha começado a trabalhar com a lei logo quando ela foi editada, o processo da regularização é muito lento. E ele é lento por quê? Primeiro, há uma grande resistência dos municípios. Falar em regularização fundiária para o Prefeito parece que você está xingando ele. Ele fala que é muito caro, muito difícil, que ele não vai dar conta... E realmente, dentro da sistemática da legislação anterior, era caro, era difícil e às vezes era até impossível! Mas hoje, com essa legislação... não é que tenha ficado fácil – ficou viável.

Então eu acho que a gente precisa, num primeiro momento, é vencer essa resistência em relação ao tema. Regularização fundiária não é mais aquele bicho de sete cabeças. O primeiro passo, a meu ver, é o município se estruturar para o trabalho. Se é difícil, tem que dar o primeiro passo, não é? E não sei se o senhor sabe, Dr. Eduardo, Ribeirão das Neves agora tem uma política municipal de regularização fundiária muito séria, tem um departamento específico. Eu falo que Ribeirão das Neves, no plano de regularização fundiária que o senhor fez, acho que tem mais de 300 loteamentos clandestinos. Eu falei: se Ribeirão das Neves regularizar um por ano, ele vai levar 300 anos para regularizar tudo! E a gente sabe que não se regulariza um por ano. É muito mais complicado do que parece. Então o primeiro passo é o município se estruturar, ter, adotar regularização fundiária como uma política pública; se preparar, ter equipes técnicas... Porque, às vezes, o primeiro passo é o mais difícil. Às vezes, você propõe ao município fazer a regularização fundiária e fala assim: O senhor vai ter que fazer o auto de demarcação urbanística, que é fazer o levantamento da área, medir, ver quem são os confrontantes e desenhar isso num mapa – ele não tem o topógrafo para fazer. Aí ele tem que licitar o topógrafo. Então é tudo muito difícil porque os municípios não se preparam. Agora, se ele define isso como uma política pública, define

um departamento ou uma Secretaria que vai ficar responsável por isso e coloca servidores, um arquiteto urbanístico, um advogado, um topógrafo, uma assistente social, o trabalho deslancha, ganha uma velocidade... Está aqui a Natália, eu vou até aproveitar... a Natália é esposa do Dr. Eduardo, ela trabalhou na Prefeitura de Nova Lima e iniciou alguns projetos de regularização fundiária a partir de alguns TACs do município com o Ministério Público. Depois você pode contar da sua experiência.

Então se o município dá esse primeiro pontapé, que é se preparar, eu acho que fica tudo mais fácil, não é? Aí faz a demarcação urbanística; leva ao registro; depois que aquilo está registrado na matrícula do imóvel, ou se não existe essa matrícula, abre uma matrícula; volta; o município elabora a planta daquela situação real ali; aprova como se fosse um loteamento; registra, abre matrícula de cada um dos lotes e titula, dá o título de legitimação de posse para o ocupante que estava lá – e ele tem que ser de baixa renda. Uma vez feito isso, ele tem um direito real, não é, Dr. Eduardo? O ocupante passa a ter um direito real e não pode mais ser removido daquele local, porque a posse dele foi reconhecida e é uma posse justa, de boa-fé. Aí, ele tem que aguardar o prazo de 5 anos. Passado esse prazo, ele vai ao cartório e pede ao cartório para converter a posse

dele em propriedade. E ele tem que instruir isso de forma muito rápida: junta certidões de que ele não tem outro imóvel e de que a posse dele não está sendo contestada. Uma vez feito isso, ele passa a ser proprietário da área.

Apesar de, para quem não conhece o tema ou não tem muita afinidade, parecer que é difícil, e a princípio pode ser por dificuldade do município de iniciar esse processo, eu acho que, uma vez iniciado, a coisa deslancha. Eu sempre falo para o município: Começa com um mais fácil e menor, como um projeto-piloto; e aí, na hora que você pegar o jeito de fazer, você vai aprender e os outros vão ser mais fáceis, não é? E uma vez que o município resolva essa parte, vamos dizer assim, cartorária, tem a outra parte, que é a parte da urbanização, que não pode ser dissociada, porque ela faz parte do processo também. Como o Dr. Eduardo falou, isso pode ser em etapas. A urbanização de um assentamento, dependendo do tamanho dele, pode ficar muito cara. Muitas vezes, você não consegue regularizar o parcelamento na integralidade. Por exemplo, dentro de uma vila pode ter áreas de risco. Aí o poder público, junto com a comunidade, como o Dr. Eduardo falou, vai discutir a questão: Olha, isso aqui é uma área de risco. Agora, é um risco que não tem como eu resolver, eu vou ter que remover e reassentar essas pes-

soas, ou é um risco que, para eu resolver, vai ficar muito caro? Em termos práticos, fica mais barato eu remover e reassentar em outro local? Então isso tudo tem que ser discutido junto com a comunidade; essas decisões têm de ser tomadas de forma compartilhada, porque senão vai haver muita resistência. E aí tem o período das obras.

Na regularização fundiária de interesse social, a implantação da infraestrutura é encargo do poder público e, em se tratando de água, esgoto e iluminação pública, das concessionárias. Então, a concessionária não pode falar assim: Ah, não vou implantar porque isso é encargo do município. A lei atribui a ela o encargo de implantar essa infraestrutura.

Eu até queria fazer uns questionamentos aqui para o Dr. Eduardo. Eu vou começar e depois vocês continuam. Aquilo que o senhor falou eu acho muito importante: nós, quando falamos de regularização fundiária, a gente está falando de um remédio para resolver um passivo. Agora, a gente tem que inculir no administrador público que ele tem que atuar daqui para frente de forma preventiva, senão a gente nunca vai resolver esse problema. Regulariza um, daqui a pouco tem outro, daqui a pouco tem outro... E a

regularização fundiária, via de regra, fica muito mais cara do que um projeto habitacional novo. Então aquilo que o Dr. Eduardo falou, que o município precisa definir no seu território Zeis vazias para novos projetos habitacionais visando atender a população de baixa renda, é um imperativo, porque, além de ele atuar preventivamente, isso fica muito mais barato do que se for fazer regularização fundiária, que tem todo o processo de fazer, as obras, as remoções, os reassentamentos... Então eu acho que isso realmente é um imperativo.

Quando o senhor falou da questão do zoneamento metropolitano, já está previsto no projeto de lei que está tramitando na Assembleia um zoneamento específico para Zeis na região metropolitana. E é aí que o negócio está tendo muita resistência. O projeto de lei ainda não passou porque os próprios Deputados Estaduais, que, via de regra, são loteadores, donos de terras do mercado imobiliário, estão criando muita resistência a esse aspecto. Bom, eu vou agora abrir para a plateia; quem quiser fazer pergunta fique à vontade.

CRISTIANE

Dr. Eduardo, meu nome é Cristiane. Eu sou Analista na

Coordenadoria das Promotorias de Habitação e Urbanismo, assessora da Dra. Marta. A questão é o seguinte: nós recebemos muitos procedimentos que versam sobre loteamentos irregulares; e, não raras vezes, existe nesses procedimentos a verificação de ocupações consolidadas, mas feitas por obra do próprio ente municipal, através de uma lei que ele... um loteamento que foi aprovado, ele altera a destinação daquelas áreas públicas para fazer a ocupação de assentamentos de pessoas, de famílias carentes, de baixa renda.

MARTA ALVES LARCHER

Normalmente no período eleitoral ou pré-eleitoral, não é?

CRISTIANE

Exatamente. Por estratégia política, para poder ganhar voto.

MARTA ALVES LARCHER

Aí, doa informalmente.

CRISTIANE

É. A questão nossa é que nós temos que regularizar aquele loteamento, que muitas vezes foi implantado de forma inadequada, porque faltam as obras de infraestrutura, não foi implantado de forma completa... e,

relativamente a essa área que foi ocupada, uma área institucional cuja finalidade foi desviada, também temos que fazer o processo de regularização fundiária e social dessas famílias, que precisam da legitimação de posse, e também de todas aquelas obras para poder ter uma qualidade de vida e direito a uma cidade sustentável. A questão toda também é a seguinte: com relação àquele loteamento originalmente aprovado, que teve essa área verde, digamos assim, desviada, esse loteamento vai ficar sem essa área, porque foi subtraído o direito dessas pessoas que adquiriram os lotes... eles vão ficar desguarnecidos dessa área que seria destinada para parques, praças, lazer – equipamentos comunitários e sociais. Enfim, como ficaria isso? O município poderia até compensar, acredito eu; mas não beneficiaria essa população de forma direta. Porque muitas vezes falta até uma área próxima ali para que esses moradores tenham direito. Fica algo assim que... fica prejudicada essa coletividade.

EDUARDO MOREIRA REIS

Aspecto importante esse, não é? Uma compensação. Porque... isso é muito recorrente. Naquela época, ou de eleição, ou aconteceu uma enchente em algum lugar, por exemplo, o Prefeito vai pensar onde está o estoque de

terra dele. O estoque de terra dele está na área verde do loteamento. Está na área institucional que não foi ainda edificada. Então, ele vai lançar mão desse estoque, vai fazer uma plantinha às pressas e vai colocar as pessoas ali. É muito comum, a gente está fazendo um plano municipal e está lá o bairro Margarida. A gente vai no cartório, pega a matrícula-mãe do bairro Margarida, mas alguém fala que existe o Margarida II e o Margarida III. Aí você vai olhar, o Margarida II depende do Margarida, que foi loteado pelo município, e o Margarida III foi outra manobra idêntica na eleição seguinte ou na enchente seguinte. É muito comum. Mas isso é muito interessante porque, se o município é demandado de alguma forma, isso poderia ser um pedido de uma ação civil pública, não? Uma compensação. Ainda que essa compensação se dê na forma de pequenos parques, pequenas áreas verdes, porque de forma concentrada isso não vai acontecer mais, não é? Aí nós vamos ter aquele conflito entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia. Um pseudoconflito. Na verdade, isso tem que ser resolvido de alguma forma. Mas acredito que as soluções urbanísticas possam minorar esse problema. Agora, achei interessantíssima essa colocação, porque isso aí deveria ser, dentro dessa linha de pensamento, um pedido nas ações dirigidas ao município. Quer dizer: você fez isso, você frustrou toda uma

expectativa de quem comprou o lote naquele loteamento; do loteador até, que fez aquele loteamento – se for um loteamento tem que ser um loteamento regular, não é? E todo aquele direito que é parte do que se chama, do que se entende por direito à cidade, direito àquelas condições ambientais que foram perdidas, é muito interessante que isso seja objeto, sim, de uma ação, ainda que essas alternativas locacionais de solução desse problema sejam as mais diversas. Achei bastante interessante.

MARTA ALVES LARCHER

Atualmente, também está sendo muito comum o Prefeito mandar projeto de lei para a Câmara para desafetar área institucional e área verde para fazer o Minha Casa, Minha Vida. E todo mundo fala assim: Ah, mas tem uma função social, interesse social. Não quero frustrar o Minha Casa, Minha Vida de ninguém, todo mundo tem direito à moradia, mas a 6.766 fala que as áreas públicas, uma vez registrado o loteamento, elas não podem ter a destinação alterada. Uma coisa foi uma ocupação desordenada que já está consolidada, onde as pessoas já têm uma expectativa de morar ali, estão com seus laços todos naquelas redondezas, aí tem o direito da permanência e da regularização fundiária – se o município entender assim, porque às vezes o município acha que aquela área é prioritária e entende que o melhor é remover e reas-

sentar. Mas, nesse caso novo, de desafetação para o Minha Casa, Minha Vida, é totalmente inadequado. Eu não sei se o Dr. Eduardo vai concordar comigo, mas as áreas públicas livres são calculadas num percentual compatível com o adensamento daquele loteamento e elas visam oportunizar que o poder público instale equipamentos públicos – posto de saúde, posto de polícia, escola, áreas de lazer – para aquela população. Se você, além de subtrair essa oportunidade, você ainda adensa mais aquele bairro levando mais gente para morar lá, a situação fica muito pior. É muito comum pai e mãe de criança virem aqui no Ministério Público e falarem assim: No meu bairro não tem vaga pro meu filho na escola. Não tem, porque o município não tem onde construir; teria que desapropriar outra área para construir a escola, não tem dinheiro para desapropriar, e se instala o caos. Nós, aqui do Ministério Público, somos contra essa postura.

Alguém mais quer fazer alguma pergunta? Não? Então eu vou fazer mais uma aqui, Dr. Eduardo. O senhor fez menção ao provimento da Corregedoria. Eu acho o provimento muito bom, mas tem umas coisas aqui que não estão batendo com a lei. Por exemplo, eles preveem a demarcação urbanística para regularização fundiária de interesse específico. A lei fala que a demarcação é um instrumento da regularização fundiária de interesse social promovida

pelo poder público; quer dizer, só o poder público pode lançar mão do instrumento da demarcação urbanística. Então eu queria que o senhor me dissesse como eu interpreto esse artigo do provimento da Corregedoria. Tem jeito de interpretar ou não tem e está ilegal mesmo?

EDUARDO MOREIRA REIS

Bom, eu percebi algumas coisas interessantes nesse provimento. Por exemplo, a Lei 11.977 legitima diversas pessoas para empreender a regularização fundiária, para requerer os procedimentos, mas não o loteador. Estranho, não é? O provimento já coloca o loteador como legitimado para promover a regularização fundiária. Eu acho muito interessante, porque ele é naturalmente legitimado, a meu ver; não precisaria nem estar na 11.977. Porque, na verdade, sem a participação do poder público, é muito difícil fazer regularização fundiária. É muito difícil aplicar a 11.977 sem a participação do poder público. Mas acredito que ele seja naturalmente legitimado. Esse é um pontinho do provimento. Mas têm diversos outros que eu acredito que ele tenha que ser compatibilizado com a lei.

Agora, uma coisa é a gente ver que o provimento não pode criar norma, que é de competência do legislador federal –

ele pode apenas regulamentar, sem criar essa nova norma, porque ele iria contra a lei, a gente sabe disso. A preocupação é: lá naquela cidade do interior, quem é que vai fazer isso, quem é que vai regularizar o que não era regularizável através dos permissivos do provimento? Isso pode acontecer. Eu acho que tem situações do provimento, sim, que me parecem contrárias à 11.977, principalmente ao se misturarem instrumentos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico no mesmo procedimento. É completamente diferente. É completamente diferente. A gente tem dispositivos na Lei 11.977 que se dirigem às duas formas: social e específica. Mas o que a gente vê é que ele muito mais voltado para o específico. Por exemplo, o artigo 52, que permite ao município flexibilizar tamanho mínimo de lote, que permite ao município flexibilizar percentual de áreas que não foram outorgadas – e que deveriam ser outorgadas quando da aprovação do loteamento. Agora, cabe ao legislador municipal fixar contrapartida, se quiser também, para fazer essa anistia entre aspas. Cabe ao legislador municipal. Eu acho que não caberia ao registrador falar: Agora pode e pronto, porque também seria competência do município. Isso é prerrogativa, não é obrigação do município. Ele vai ver se isso convém a ele. Normalmente convém, porque o loteamento irregular é um problema; é um problema público, é um

problema privado. Mas me parece que essa boa iniciativa da Corregedoria de Justiça deveria estar ainda em construção, em aprimoramento, talvez com a participação do MP, com a participação da OAB, com a participação da sociedade, para poder aprimorar o provimento, para que ele realmente traga segurança jurídica em todos os aspectos. Eu acho que é um documento importantíssimo, mas que deveria estar em construção ainda. Ele poderia ser editado.

Eu me lembrei de uma coisa agora: a Natália e eu estamos propondo para a OAB que proponha, por sua vez, a criação de uma vara especializada em conflitos fundiários urbanos aqui em Minas Gerais. A gente tem a vara de conflito agrários, que é obrigatória, pelo Estatuto da Terra, me parece, mas não tem uma vara de conflitos fundiários urbanos. Eu acho que é uma iniciativa que poderia partir de um grupo de trabalho conjunto, envolvendo MP, envolvendo outros órgãos, envolvendo o Tribunal, para que se criasse isso. Porque o Juiz que vai julgar uma ocupação de três famílias no meu lote está julgando um problema privado; mas o Juiz que está julgando a ocupação de 300 famílias está julgando um problema público. É muito diferente.

MARTA ALVES LARCHER

Eu acho que a proposta é muito bem-vinda, principal-

mente porque o Juiz seria especializado, não é? E a gente vê, muitas vezes, falta de conhecimento do Juiz quando julga essas causas relativas a loteamentos, vilas, favelas, regularização fundiária... Realmente, se fosse especializado, seria muito adequado.

Agora, na fala do senhor, o senhor fez menção à Lei da Incorporação, a 4.591, de 1964, que é a lei que disciplina incorporação imobiliária, prédios de apartamentos... tem lá um artigo que fala do condomínio horizontal. E, infelizmente, quando o senhor falou que o Decreto 271 comparava, usava o regime da 4.591 para disciplinar loteamento. A meu ver, isso já aconteceu sim, mas está totalmente revogado pela 6.766. Só que até hoje eles ainda usam o regime... por isso que falam assim: condomínio. Na verdade, não é condomínio nenhum, é um loteamento. Quando eu ouço “condomínio”, meu ouvido até dói. Não é condomínio, é loteamento! Mas, por ter tido aí, por um período curto, essa prática de usar o regime dos condomínios verticais para disciplinar loteamento, a gente tem até hoje isso. E como o Ministério Público atua nesses casos? Chega lá, tem um pseudocondomínio, e a gente atua como se fosse um loteamento. Inclusive teve um caso, acho que foi em Pedro Leopoldo, em que o advogado veio com uma decisão judicial numa suscitação de dúvida, porque ele foi

registrar como condomínio, o oficial não aceitou registrar e falou: Isso aqui é loteamento; não vou registrar. Você tem que ter área pública, tem que ser aprovado pelo município... porque inclusive nem era aprovado. Aí, suscitou a dúvida, o Juiz mandou registrar como condomínio. A colega tomou conhecimento, instaurou o inquérito e pediu apoio aqui da Coordenaria; veio a primeira reunião para a gente discutir um TAC, e o advogado sacou a decisão: Ah, eu estou amparado numa decisão judicial. Eu falei: Olha, decisão em suscitação de dúvida é administrativa, não faz coisa julgada, ela está equivocada; se o senhor não fizer o TAC comigo, eu vou entrar com ação civil pública. E aí a gente fez, eles deram entrada no processo de aprovação na Prefeitura, está tramitando normalmente. Só que agora, aqui no provimento, tem o artigo 984, que fala assim: “Havendo frações ideais registradas, as novas matrículas serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelo titular da fração ideal”. É muito comum a pessoa fazer o loteamento, mas não aprovar na Prefeitura e vender o lote como se fosse fração ideal. E muitos cartórios, até bem pouco tempo, registravam isso. Só que não é! É um lote, porque tem área delimitada, acesso para via pública... não é condomínio. E a gente tratando como loteamento impunha a regularização pelo regime da 6.766. Agora, esse artigo aqui, 984, está me preocupando, porque

eu fico com a impressão de que o provimento está falando o seguinte: Você que conseguiu, por algum motivo, registrar a sua fração ideal, basta você ir lá e pedir para abrir uma matrícula. E isso aqui suprime todo o processo de aprovação perante o município. Porque, se o próprio provimento dispensa a aprovação do município, bastando que o proprietário faça um requerimento administrativo para matricular o seu lote, acabou o regime da 6.766!

EDUARDO MOREIRA REIS

É... me parece que a interpretação, a meu ver, possível, desse dispositivo é a seguinte: devidamente aprovado pelo município o parcelamento ou a instituição até de um condomínio pelo artigo 8º da 4.591, mas aprovado pelo município, de posse da certidão-decreto de aprovação, vai ser feita uma especialização daquele condomínio para adequar as frações ideais àquela configuração aprovada pelo município. Aí eu acho que seria possível. Aprovou primeiro e o que o provimento está ajudando aqui é tornar aquele condomínio indiviso em um condomínio edilício, condomínio do artigo 8º da Lei das Incorporações, como das casas geminadas, por exemplo. Edificação, área privativa com matrícula própria, e as áreas comuns também devidamente identificadas como áreas comuns. Eu acho que aí tudo bem. Aí o provimento não estaria criando lei, não é?

MARTA ALVES LARCHER

É, mas ele não fala isso, o artigo não fala da prévia aprovação pelo município.

EDUARDO MOREIRA REIS

É... porque o 983, ele está assim: “O registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico [...]”, só se fôssemos tratar conjuntamente o anterior com o 984. Mas eu não sei... eu confesso, Dra. Marta, que isso aqui para mim é muito novo e eu fiz uma leitura muito apressada dele, sabe?

MARTA ALVES LARCHER

É, eu acho que pode dar margem... Os cartórios ficam doidos para poder abrir a matrícula e ganhar alguma coisa em cima disso. Então, havendo essa brecha aqui, eu acho que a interpretação possível que eles vão dar é essa: a de que, se a pessoa já registrou a fração ideal, ela pode pedir a abertura da matrícula, e isso é muito preocupante. Eu até já comentei isso com a agência metropolitana e... como o senhor falou, esse provimento é muito novo. E eu acho que a magistratura perdeu uma grande chance de abrir uma discussão mais ampla para editar... Já que viu a necessidade de editar alguma norma para regradar isso, por que não abriu a discussão, não trouxe os cartórios, não trouxe o Ministério

Público, a OAB... muita gente especializada que trabalha com isso – o próprio IRIB, que é o Instituto dos Registrários? Editou isso aqui de forma açodada, e acho que vai ficar pior do que já está. Se a interpretação que os cartórios vão dar for essa, de que já está registrada, eu posso abrir uma matrícula, aí é que a gente vai ficar em uma situação difícil.

Bom, eu vou aproveitar que a Natália está aqui. Natália, conta um pouco da sua experiência da regularização fundiária lá de Nova Lima. A Shirley também, que trabalha com a Dra. Andressa, pode falar alguma coisa do processo, das dificuldades. Você pode falar também de Conceição do Mato Dentro, que você acompanhou como professora.

NATÁLIA

Boa tarde. Primeiro em relação a Nova Lima, eu queria dizer que eu estou um pouco desatualizada, porque eu saí de Nova Lima no início de 2012; a Shirley está mais atualizada. Mas tem alguns casos que aconteceram lá que são, eu acho, um pouco emblemáticos. Tinha uma comunidade que se chama Capela Velha; fica em Macacos. E é uma das poucas comunidades que a gente pode encontrar na RMBH que é uma comunidade stricto sensu, assim: que todo mundo se conhece,

que um toma conta do filho do outro... coisas que não existem mais nas periferias urbanas. E o Capela Velha era um dos assentamentos objeto de TAC, de regularização fundiária de interesse social, integrada. E nesse meio tempo, enquanto o município fazia o termo de referência para licitar a regularização, foi feito um termo de cooperação técnica com a UFMG, que levou os alunos de arquitetura para trabalhar em Capela Velha, fazendo vários tipos de assessoria, discutindo reformar uma igreja que eles tinham lá, e começaram a discutir questões... porque o Capela Velha tinha parte de esgoto a céu aberto, era muito, muito precário. E no meio do processo, discutindo formas de esgotamento sanitário, drenagem..., a Prefeitura avisa para as pessoas pararem de discutir porque eles iam pavimentar o Capela Velha. Mas não tem esgoto! Ah, depois a gente faz. Nós vamos pavimentar o Capela Velha. Encerraram um convênio que a única despesa que tinha para a Prefeitura era pagar passagem de estagiário, porque era um projeto de extensão financiado pelos meios da própria UFMG. Quer dizer: você tem um negócio praticamente de graça, interessante, para fazer um trabalho bom... A gente vai asfaltar. Qualquer coisa, depois a gente quebra. Com um TAC assinado, em andamento, para licitar inclusive o projeto do pro-

jeto geométrico... Tem algumas coisas que acontecem que são muito curiosas.

Outras coisas também dessas novas irregularidades: a gente começou quase que só a esboçar um grupo intersecretarial, que era junto com a Secretaria de Meio Ambiente, para trabalhar as novas ocupações de APP, e aí... Mas como é que faz? Tem muitos casos em que a Cemig, a Copasa, por questões diversas, não cumprem seus acordos, fazem as instalações; a gente chega lá, o sujeito está numa palafita em cima do rio, mas tem água, tem luz... Fica muito mais difícil exercer esse poder de polícia ali junto com a ação quando a pessoa chega lá e já tem uma infraestrutura urbana de abastecimento de água, de energia elétrica...

E tem várias outras coisas que a gente se lembra de termos de referência, que têm pouco acompanhamento depois, se aquilo que está sendo feito corresponde ou não ao que foi licitado, e essa é uma coisa que normalmente é feita só pelo município. Então é pouco comum existir mecanismo de controle social – se o que aquela empresa está fazendo é realmente o que foi pactuado, inclusive com o MP, o que seria feito. A gente infelizmente vê casos... a mesma empresa faz todas as regularizações fundiárias de um município. Então já tem uma liberdade, uma intimi-

dade que permite mudar o termo de referência, mudar o cronograma, fazer do jeito que quer, e isso perde muito de controle. A gente tem essa noção, que o Dr. Eduardo disse, muito institucionalizada. A 6.766 é muito recente se a gente pensar em termos de história – 30, 40 anos é pouco para uma lei ser incorporada no senso comum. Então muita gente ainda acha que é obrigação do poder público colocar infraestrutura em loteamento. Muita gente ainda acha que não tem que reconhecer direito quando você tem outro interesse para a área. Itabirito resolveu colocar uma indústria da Coca-Cola numa área ocupada. Botou todo mundo para fora, cheia de ação individual de pessoas que achavam que tinham direito à permanência. Quer dizer, fora o conflito em volta dessa área industrial – porque, como o Eduardo também disse, é um grande atrator de irregularidade fundiária, de conflito fundiário – isso não foi discutido com os outros municípios. É um problema que a gente tem também de uma mentalidade muito forte a respeito de competirem uns com os outros, em vez de sentar para discutir. Coisas muito comuns.

A gente estava até conversando um pouco mais cedo, hoje, sobre esta apresentação aqui, já que agora estamos fazendo o Plano Diretor Metropolitano, por que não criar uma política de regularização fundiária institucionali-

zada metropolitana? Que possa estabelecer prioridades, mapear esses grupos que acabam ficando vulneráveis por pressões que envolvem a região metropolitana inteira, e não o caso específico de uma cidade ou outra. E aí a gente tem as áreas em volta dos distritos industriais de Contagem; a gente tem o próprio Água Limpa, a parte que pertence a Nova Lima, que está sofrendo os impactos dessa indústria da Coca-Cola; a gente tem as áreas em volta das expansões de indústria cimenteira, de mineradora, aqui na RMBH; a gente tem um problema grande, a meu ver, acontecendo, que é um descolamento muito grande entre o mapa do zoneamento metropolitano e a lei que está em tramitação. Existe no projeto a previsão de Zona de Interesse Social, e o mapa de zoneamento não quer colocar. E na última oficina pública, para eles apresentarem para as pessoas como é que está indo o projeto, diante de um questionamento de uma pessoa da Urbel de que tem que ter, como é que vai fazer, a cidade vai continuar sofrendo ocupação, ocupação, ocupação, disseram: Não, a gente acha que não tem que ter uma zona só de interesse social, não, porque vai criar gueto. Então, quando nós formos discutir as centralidades, que são as zonas de interesse metropolitano, na hora de definir os parâmetros de uso e ocupação dessas zonas, aí a gente vai colocar habitação de interesse social. O problema é que o critério

para uma região ser uma zona de interesse metropolitano é muito amplo e é pouco provável que entrem aí áreas que comportem grande contingente de habitação de interesse social. Quer dizer, eu tenho um descolamento aí, porque a lei fala que tem que ter, mas o mapa da lei não demarca. A gente está repetindo na escala metropolitana o problema que apareceu muito nos planos de regularização fundiária de cada município, que tem a lei de parcelamento do solo que fala das Zeis, como é a Zeis, e quando chega no mapa, cadê as Zeis? São algumas coisinhas que vão acontecendo de diversas formas.

Em relação a Conceição do Mato Dentro, a gente vê uma fragilidade enorme do município em lidar com as coisas. Eu costumo dizer que você tem um empreendimento de escala mundial que pega o município de assalto, um município que nunca teve que se preocupar com política urbana, que nunca teve isso, que crescia devagar. E os outros em volta dele também. De repente, um empreendimento dessa escala, que desaloja as pessoas, que deixa as pessoas sem água, e aí todo mundo muito preocupado, as criações morrendo, famílias sem acesso a sua casa, comunidades tradicionais sendo pulverizadas, cada pessoa jogada para um lugar, posses que não são reconhecidas... são tantos conflitos que a cidade e o colapso urbanístico que está em vias de acon-

tecer na cidade ficaram um pouco de lado. Então você tem invasão de parque, ocupação de área pública, Prefeito que criou e doou ilegalmente área que não podia, que criou loteamento ilegal em vetor de expansão... e aí vieram os corretores imobiliários, aproveitando a oportunidade, e criaram uma ocupação ilegal. Você tem lava-jato em cima de rio... Todo mundo ficou sabendo, saiu na mídia aquela morte que teve há pouco tempo, que as pessoas de Conceição mataram os turistas. Vocês ficaram sabendo disso?

EDUARDO MOREIRA REIS

O casal da Serra do Cipó.

MARTA ALVES LAROCHE

Ah, era de Conceição?

NATÁLIA

Era de Conceição! E aí, não tem como a gente separar essa coisa social, territorial e econômica. A explosão urbana que está acontecendo em Conceição, a favelização, a ocupação de áreas e essa expansão de poderes paralelos, de crime e de tráfico, já começaram a mostrar a sua cara. São vários conflitos que resultam... A irregularidade fundiária urbana tem muitas facetas.

Acabou de ser defendida com louvor uma tese de uma professora chamada Margarete Leta, e ela trabalha há muitos anos com as favelas de Belo Horizonte, todas elas. É uma professora de PUC. E ela demonstra, nas pesquisas dela, por exemplo, como que um projeto de regularização fundiária integrada muitas vezes acaba por aumentar a irregularidade, na medida em que expulsa as pessoas a título de obra viária, de infraestrutura... não resolve os problemas de infraestrutura. No caso do Aglomerado da Serra, as enchentes, o problema da mobilidade urbana, nada disso foi resolvido, mais famílias e mais famílias foram removidas de lá, mandadas para 40 km de distância... Então, como a gente faz para que a solução de regularização fundiária não piore os problemas urbanos, sabe? Seja no caso de Capela Velha... essa história que é famosa no Brasil: faz e quebra, sabe? O que é que tem? É só mais um!

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

É só mais um.

NATÁLIA

É!

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

É para ter como mensurar... para pegar mais dinheiro!

NATÁLIA

Sim. É. Seja na legislação que não faz a sua forma de cumprir um espaço, não é? Tem uma colega do Direito que diz que o Direito precisa ser espacializado. A gente não entendeu muito bem essa coisa ainda, não é? Eu escrevo no texto da lei que tem que acontecer isso e aquilo, mas na hora de mapear e dizer onde e como, não tem! É um pouco isso. Eu acho que a gente tem uma grande vantagem que eu acho que, em época de luta generalizada contra o Estado, contra tudo que é Estado, as pessoas ainda confiam muito no Ministério Público, sabe? É quase que o último refúgio. É um agente importante, de qualificação, que pode e tem ajudado e é onde as pessoas têm esperado, porque as Prefeituras não querem nem saber. Não querem.

ORADORA NÃO IDENTIFICADA

Para a Prefeitura é cômodo, não é? Ela não precisa resolver o problema de habitação. Deixa o cara invadir. Para eles é cômodo.

MARTA ALVES LARCHEL

E o Prefeito não gosta de dizer não, então...

Só a título de conclusão aqui, uma coisa que a Natália falou que eu acho que a gente não chegou a comentar profunda-

mente, é a importância da regularização fundiária de interesse social, para garantir o direito à cidade, à moradia com dignidade, mas, se for mal feita, se não for pensada, ela funciona como um fator de expulsão das pessoas. Porque aquelas pessoas moram ali, numa ocupação informal; então, elas têm acesso aos serviços, quando têm, de forma clandestina: é o “gato”... não paga conta de nada.

O processo de regularização fundiária, a primeira coisa que decorre dele é uma valorização imobiliária. Então, já fica mais caro morar ali. Os imóveis valorizam, a compra e venda já fica mais difícil, o aluguel também sobe muito e aí a pessoa que não pagava conta nenhuma começa a pagar tudo: água, luz... mesmo que seja tarifa social. Muitas vezes aquelas famílias não têm uma fonte de renda fixa, não têm um poder aquisitivo que seja compatível com tudo isso, e aí elas não dão conta de continuar morando ali porque a vida fica muito cara. E, por outro lado, como agora está regularizado, tem título formal, começa a haver uma pressão das próprias construtoras. Tem título, está regularizado, então agora eu quero construir. Eu vou construir um empreendimento para classe média aqui. Vou fazer um prédio de apartamentos. E como o Dr. Eduardo falou: oferece para o sujeito um dinheiro que ele nunca nem pensou na vida em ter e ele vende. Vende e vai embora. Então todo o investimento do poder público,

feito com os nossos impostos, acaba sendo apropriado pelo mercado imobiliário, pela iniciativa privada, e você continua retroalimentando esse processo de exclusão. Isso tem que ser muito bem pensado. Então o processo de regularização fundiária não pode ser só regularização fundiária; ele tem que vir acompanhado de outras coisas: de profissionalização, inserção no mercado de trabalho... para propiciar àquelas pessoas beneficiadas que elas possam efetivamente permanecer naquele local.

Eu até li, não sei se foi no boletim do IBDU, que lá na Rocinha um hotel cinco estrelas está sendo construído no topo da Rocinha! Eu li isso em algum lugar. Comprou, não sei se comprou formalmente... Um hotel de uma rede famosa está construindo no topo da Rocinha e disse que o arquiteto que está fazendo o projeto é um arquiteto renomado, só não falaram o nome dele. Quer dizer, a pessoa, não sei se ela já foi titulada, mas vendeu. E todo aquele investimento do governo federal, PAC, etc. já está caindo na mão do mercado imobiliário.

Então era isso. Mais alguma pergunta, alguma colocação? Não?

Bom, Dr. Eduardo, nós queríamos agradecer a sua participação. Eu vou passar para o senhor o certificado, agradecer mais

uma vez. O tema realmente é muito complexo – eu até sugiro aprofundar mais nas questões, a gente nunca consegue... cada caso é um caso. Mas para a gente que gosta não é problema, não é? Muito obrigada a todos e bom final de semana.