



REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE – DIREITO QUE DEVE SER PROMOVIDO

ARTIGO ORIGINAL

SETIM, Carla Regina Buschmann ¹

SETIM, Carla Regina Buschmann. **Regularização da propriedade – direito que deve ser promovido.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 09, Vol. 02, pp. 44-59. Setembro de 2019. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/regularizacao-da-propriedade>

RESUMO

A propriedade sempre foi um bem importante para a sociedade; sem embargo de parcela da atual geração que despreza tal sentimento, em razão da adoção de novas formas de se viver. A propriedade no Brasil passou por diversas fases. Inicialmente, estabeleceu-se um período confuso, com a edição de legislação esparsa e doações de terras aos mais abastados. O regime instituído denominava-se sesmarias, com a divisão das terras brasileiras, cujo intento consistia na ocupação, em razão da dimensão territorial. Essas terras incorporaram o patrimônio do reino de Portugal, detendo o reino, direitos de uso, gozo e fruição. Somente em 1850 foi editada a Lei de Terras, que, muito embora tenha colocado fim às sesmarias, não resolveu demais problemas relacionados à propriedade, como exemplo os grandes latifúndios que se formaram. Observa-se, que a história do Brasil, aponta diretamente para exclusão social; vez que sua regularização, seja no campo ou cidade, tem entraves jurídicos e custos elevados. O sistema de registro de imóveis do país consiste em serviço público, delegado a terceiros. Sua atuação é eficiente, garantindo segurança jurídica; por outro

¹ Mestranda no programa de mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL/PR; especialização em Direito Civil e Processo Civil da Universidade Estadual de Londrina/PR; graduada em Educação Física e Direito pela Pontifícia Universidade Católica/PR.



lado, muitos cidadãos ainda não tem acesso a tais serviços, vez que onerosos. O objetivo da pesquisa centra-se, exatamente, na adoção pelo Estado, de políticas públicas que concretizem plenamente os direitos de propriedade. O referencial teórico apoiou-se em textos, artigos e livros. Por intermédio da pesquisa, verifica-se que as políticas públicas que incentivam a regularização da propriedade, ainda são tímidas, embora extremamente necessárias para a inclusão social.

Palavras-chave: direito de propriedade, inclusão social, amplo acesso, dignidade.

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata a respeito, não de um novo direito, mas sim de novas formas de pensar e regularizar um direito caro, em sentido amplo, aos cidadãos: a propriedade. A Constituição Federal garante o direito de propriedade, no entanto, as políticas públicas neste sentido são tímidas e promovidas, no máximo, parcialmente. Mesmo que, sob nova ótica, tutele-se a dignidade e a solidariedade, valorizando-se os direitos da personalidade, observa-se que se pode atingir tais objetivos por meio da regularização das propriedades.

Para tanto, dividiu-se o tema em três tópicos: o histórico da propriedade no Brasil; a evolução da apropriação de terras para a regularização frente aos registros imobiliários e a forma como o registro de imóveis opera; e, se há, com isso, inclusão ou exclusão.

O princípio de apropriação das terras brasileiras revela toda sorte de abusividades com consequências atuais. Alguns pedaços de terras foram distribuídos largamente àqueles que se encontravam próximos ao Rei; outros foram descaradamente usurpados. Assim tem-se, desde então, uma base proprietária de exclusão. No transcurso da história da propriedade, a Constituição Federal tem papel preponderante, tanto garantindo o direito de posse como instituindo sua função social.

Também no decorrer dos tempos, a regularização dos imóveis foi sendo aprimorada. O registro de imóveis produz efeitos práticos e objetivos, conferindo aos proprietários



amplos poderes. Sabe-se que determinadas localidades vão sendo ocupadas irregularmente, as pessoas constroem suas casas e lá vão vivendo, precariamente e com riscos constantes de serem expulsos a qualquer momento. Esta situação promove exclusão social.

Por outro lado, são poucas as políticas públicas que se propõem a efetuar e efetivar uma regularização das propriedades irregulares e, as ações ou legislações que por vezes atuam neste sentido não têm uma extensa abrangência.

TERRAS BRASILEIRAS

HISTÓRICO

O Brasil que ora se apresenta é resultado direto de sua história. Idêntico legado têm suas terras. Sua biografia revela um panorama claro sobre o território brasileiro, resultado de como se deu sua ocupação e distribuição, da desigualdade que sempre imperou e ainda persiste, e da legislação esparsa e confusa.

Somente em 1850 promulgou-se no país a Lei das Terras, na tentativa de conferir ao recém-criado Estado seriedade em relação às suas propriedades. Considera-se tal regra como instituidora da propriedade privada, pois, após sua edição, estabeleceu-se o pagamento como forma de tornar-se proprietário.

É interessante mencionar que anteriormente à dita norma, a riqueza daqueles pertencentes às classes mais abastadas que viviam no Brasil era atribuída única e diretamente à quantidade de escravos que possuíam.

O período colonial foi marcado por uma “legislação fundiária” confusa e desconectada, que consistia na edição de amplo número de avisos, resoluções administrativas, cartas de doação, forais e os textos das Ordenações (NOZOE, 2006); entretanto, conforme afirma, as sesmarias “constituem o regime básico” (NOZOE, 2006) no que se refere às terras do Brasil.



As sesmarias compreendiam um regime *sui generis* do reino português que foi introduzido pela monarquia portuguesa no Brasil a fim de promover o povoamento do território da Colônia, o que representava grande dificuldade, tendo em vista sua extensão. Dito instituto foi concebido em 1.375, por D. Fernando I. “Essa lei foi incorporada às Ordenações Filipinas, Manuelinas e Afonsinas” (DINIZ, 2005, p.2). Alguns estudiosos a comparam a um costume ibérico da época medieval, denominado “*communalia*”, no qual as terras eram fracionadas entre os colonos para o devido cultivo.

Além do povoamento do território brasileiro, a Coroa também queria estimular o aproveitamento das terras por particulares e, não tendo outro meio legal, enxergaram nas sesmarias a resolução do problema. Por outro lado, a aplicação da “lei das sesmarias” (NOZOE, 2006) culminou num apossamento das terras de forma desordenada e precária.

Coroa e Igreja eram poderes que se complementavam na administração do novo território. O primeiro por intermédio das ordenações do reino e, o segundo, por meio das bulas papais. Nesse contexto, a implantação das sesmarias também serviria a dois propósitos: incorporar as terras como bens da Coroa e proporcionar dízimos à Igreja. O historiador Ruy Cirne Lima cita que “inevitável se tornava a transplantação do instituto das sesmarias, para a terra achada por Cabral, suposto que meio legal diverso não havia para povoamento da imensa gleba, ainda inviolada” (LIMA, 1988, p. 36).

A grande maioria dos juristas entende que as terras passaram a integrar o patrimônio privado do Rei de Portugal; com plenos poderes de uso, gozo e disposição. Pereira (1932, p. 5) assinala que

Remontando-se aos primórdios da formação da propriedade imóvel no Brasil, verifica-se que toda a terra era, de início, do domínio da nação portuguesa, isto é, do domínio público. Durante o período colonial [...] ella foi se desmembrando... constituindo-se assim excepções ao princípio geral da dominialidade pública sobre a terra brasileira [...].



De acordo com historiadores, o monarca, detentor de plenos poderes imobiliários, delegava, tão somente, a gestão das terras. Distintamente das sesmarias, as capitanias eram extensas parcelas de terras distribuídas aos “fidalgos da pequena nobreza, homens de negócios, funcionários burocratas e militares” (DINIZ, 2005, p.3), como uma forma de benefício, graça ou recompensa. As capitanias, por sua vez, eram subdividas “sob a forma de sesmarias”.

Os, assim denominados, capitães, recebiam as capitanias e retinham apenas uma parcela de propriedade, com a única incumbência do cultivo da terra. Neste ponto há uma mudança nos paradigmas de D. João III, que proporcionam uma visão clara para que se entenda, hodiernamente, a formação dos grandes latifúndios. O monarca, percebendo que a destinação das capitanias, por apenas uma vida, não proporcionava a atração devida, mudou a estratégia para a povoação e obtenção de riquezas e “[...] transformou esse domínio em hereditário”, como bem expõe (NOZOE, 2006, p.591).

Para além da influência na distribuição de terras, as capitanias hereditárias foram de extrema relevância na formação atual do Brasil. Sobre este fato, Di Pietro, em seu texto “500 anos de Direito Administrativo”, publicado na Revista Eletrônica de Direito do Estado, cita Clóvis Beviláqua, para quem:

[...] a divisão político-jurídica do país em capitanias hereditárias adaptou-se tão intimamente aos seus principais acidentes geográficos, que resistiu ao estabelecimento de um governo geral e, somente no século XVIII, como observa Oliveira Martins, é decisiva a vitória do sistema centralizador sobre o feudal. Mas, ainda assim, as capitanias desenharam, no organismo nacional, o esboço das futuras províncias, e prepararam a federação dos Estados sob a República (DI PETRO, 2006, p.6).

O panorama apresentado, no qual a Coroa incorpora todas as terras brasileiras, distribuindo-as entre aqueles que julgava terem condições de cultivá-las, ou seja, homens de classes abastadas ou nobres tinham como objetivo a colonização e produção de riquezas para a própria Coroa. Ulteriormente, porém, a subdivisão das porções de terras concedidas em partes menores, a fim de facilitar o cultivo e respectivo cuidado não teve, na prática, os resultados almejados pelos portugueses.



Formaram-se, então, os latifúndios, e, devido a eles a expulsão dos pequenos trabalhadores das terras e os apossamentos irregulares; portanto, agravaram-se as situações de litígios entre os homens. No entanto, as concessões somente foram interrompidas pouco tempo antes da Proclamação da Independência e, somente em 18 de setembro de 1850 foi editada a Lei nº 601, chamada de Lei de Terras, cujo conteúdo versava sobre o “direito agrário brasileiro” e dispunha como “única forma” de aquisição de terras, a compra, cessando, outrossim, as sesmarias (FONSECA, 2005. p.107-108).

O tempo decorrido entre a Independência do Brasil e a edição da Lei de Terras ocasionou e sobrepujou os problemas agrários, com uma ampliação da exploração das áreas de posse e a constatação de um processo, que desde então, promove a exclusão social e de oportunidade; tendo servido, entretanto, aos propósitos da Coroa, nobres e abastados. De acordo Fonseca:

Com a independência do Brasil em abril de 1822 (e a já citada revogação dos sistemas das sesmarias), o jovem império viu-se sem um regime jurídico da propriedade (e, nesse contexto, quando se fala em propriedade quer se referir sobretudo à propriedade das terras); a legislação portuguesa continuaria vigente no Brasil (no caso, sobretudo as Ordenações Filipinas) até que o Império legislasse de modo específico sobre as questões civis (incluindo aí a questão da propriedade). Essa legislação demoraria um pouco a aparecer (viria somente em 1850, com a “Lei de Terras” [...]) Mas o interessante é que a Constituição Imperial, que foi a primeira do Brasil, e que seria promulgada logo em 1824, dizia solene em seu artigo 179 – e em grande parte repetindo os termos das declarações de direitos americana e francesa e também o *Code Civil* francês – que era garantida a “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade...e, no inciso XXII desse artigo lia-se que é “garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude (FONSECA, 2005, p.106-107).

Nota-se que a Constituição de 1824 possuía uma vertente liberal, mesmo em um país marcado pelo absolutismo. Do texto do professor Fonseca, extrai-se que há um imenso paradoxo entre os fatos e o mundo abstrato das leis constitucionais. O autor ainda demonstra a “[...] tendência marcada da cultura brasileira em receber e adaptar de modo especial os princípios jurídicos europeus [...]” (FONSECA, 2005, p.107).



Um conjunto de fatores determinou a edição da Lei de Terras, entre eles a proibição por países europeus do tráfico de escravos, que configuravam a principal força braçal na economia brasileira; o surgimento do cultivo cafeeiro, que demandava nova forma de gerência das fazendas e plantações; e finalmente o avanço da indústria no desenvolvimento de maquinários específicos para a agricultura.

Destarte, em 1850 edita-se a Lei de Terras, com objetivo de atender e conciliar os direitos albergados pela Constituição e reclamados pela sociedade. Em seu preâmbulo a Lei

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmária sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (BRASIL, 1850).

De forma elucidativa, Fonseca (2005, p.108-109), resume a essência desta lei:

Dos seus 23 artigos, aquilo que constitui o seu “sumo” foi o seguinte: diante da ausência completa de um regime legal para a propriedade desde a revogação do regime das sesmarias (o que instituiu um buraco legislativo de quase 30 anos), ficava estabelecido que o único modo de aquisição das terras devolutas (pertencentes ao Estado) seria a compra e venda, acabando-se, assim, ao menos no âmbito legislativo, com a prática secular de aquisição de terras por meio da posse (art. 1º). A ocupação dessas terras de outro modo ficava sujeita a pesadas penalidades (art. 2º). Após a definição legal de quais seriam as terras devolutas (art. 3º), foram estabelecidos os procedimentos para revalidação das sesmarias e concessões (art. 4º), bem como – e aqui um dos pontos nodais da lei – os requisitos de revalidação das posses (arts. 5º e 6º) que estabeleciam como principal exigência o fato da terra estar cultivada, não bastando os simples roçados e queimadas. Era instituída uma medição obrigatória dos terrenos, tendo aqueles obtidos na época das sesmarias quanto aqueles provenientes das posses, sob pena da perda do direito sobre as terras (arts. 7º a 9º).

Já o artigo 10º, como que explicitando a intenção mais profunda dessa lei, aduzia que o governo deveria de modo prático “extremar o domínio público do particular”, acabando com aquela confusa indeterminação que até então ocorria nesse domínio, tanto no âmbito dos fatos quanto



no âmbito jurídico. Os arts. 14 a 17 estabeleciam procedimentos de venda das terras, estabelecendo preferência de compra aos proprietários vizinhos, mas com o estabelecimento de alguns ônus aos compradores, enquanto que os artigos 18 a 20 visavam um dos pontos fulcrais dessa lei, que era a colonização: ali havia a autorização do governo para financiar a imigração de mão de obra livre para as fazendas particulares, colônias e serviços públicos, financiamento esse que deveria ser feito com o dinheiro obtido com a venda das terras devolutas (e parte dessa verba também deveria ser destinada à medição dos terrenos). Por fim, no art. 21, a lei cria um órgão de registro das terras (a “Repartição Geral das Terras Públicas”) encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, bem como fiscalizar a sua venda e distribuição, além de promover a colonização estrangeira (FONSECA, 2005, p.108-109).

O Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, regulamentou a Lei de Terras, estatuinto à Repartição Geral das Terras Públicas a efetiva mediação, divisão, descrição das terras devolutas; a colonização, tanto por nacionais como por estrangeiros; a fiscalização da distribuição de terras e transações de venda; o registro das terras possuídas; e a avaliação dos títulos e respectiva legitimação dos proprietários (BRASIL, 1854).

No que se refere propriamente à legitimação das terras, o decreto estabelece:

Art. 24. Estão sujeitos à legitimação:

§ 1º As posses, que se acharem em poder do primeiro ocupante, não tendo outro título senão a sua ocupação.

§ 2º As que, posto se achem em poder de segundo ocupante, não tiverem sido por este adquiridas por título legítimo.

§ 3º As que, achando-se em poder do primeiro ocupante até a data da publicação do presente Regulamento, tiverem sido alienadas contra a proibição do Art. 11 da Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850.

Art. 25. São títulos legítimos todos aqueles, que segundo o direito são aptos para transferir o domínio.

Art. 26. Os escritos particulares de compra e venda, ou doação, nos casos em que por direito são aptos para transferir o domínio de bens de raiz, se consideram legítimos, se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento: no caso porém de que o pagamento se tenha realizado depois dessa data, não



dispensarão a legitimação, se as terras transferidas houverem sido adquiridas por posse, e o que as transferir tiver sido o seu primeiro ocupante.

Art. 27. Estão sujeitas á revalidação as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial que, estando ainda no domínio dos primeiros sesmeiros, ou concessionários, se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro, ou concessionário, ou de quem o represente, e que não tiverem sido medidas, e demarcadas (BRASIL, 1854).

Da legislação extraímos a vontade de se estabelecer critérios objetivos e imparciais para aquisição de terras, bem como extirpar posses irregulares – mal este com o qual nos deparamos por muitas vezes nos dias que correm. Outra característica importante é a clara separação entre bens públicos e particulares.

A função social da terra não é exclusividade, mesmo que mais abrangente, da Constituição Cidadã, vez que a Lei de Terras já determinava como requisito para revalidação da posse, em seus artigos 5º e 6º, a respectiva cultura da mesma. A colonização, segundo os termos legais, também era preocupação do Estado, demonstrando um caráter inovador e evidenciando uma nova figura, o proprietário, que na perspectiva burguesa conduziu o indivíduo e a propriedade a um individualismo, de acordo com o pensamento de Barcellona, citado por Mattietto (2005).

Em atenção à Lei de Terras e ao Decreto regulamentador nº 1.318/54, em 1861, foi elaborado o relatório das “TERRAS PUBLICAS E DA COLONISAÇÃO” ao “MINISTRO E SECRETARIO DE ESTADO DOS NEGOCIOS DA AGRICULTURA, COMERCIO E OBRAS PUBLICAS”, tratando de todas as terras brasileiras (BRASIL, 1954). Tal relatório está catalogado sob a denominação de “obra rara”. Importante salientar que do mesmo constou a situação das terras em termos minuciosos com informações sobre medidas, posseiros e recomendações objetivas sobre destinação e colonização em todas as regiões do Brasil. Um breve passar de olhos na referida obra, contudo, nos faz refletir que ela não teve grande impacto na redução das desigualdades sociais no país.



SISTEMA REGISTRAL

REGULARIZAÇÃO FORMAL

A Lei de Terras, nº 601, de 18 de setembro de 1850 e respectivo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, reconheceram algumas posses e estabeleceram a compra como meio de aquisição. As anotações sobre as terras eram efetuadas perante a igreja daquela localidade. Este registro ficou conhecido como “Registro do Vigário” (PAIVA, 2014). O efeito da anotação perante as igrejas era “meramente declaratório” (PAIVA, 2014) cujo intento era singularizar terras públicas e particulares. Contudo, o formato atual dos registros imobiliários tem assento na Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, que dispunha acerca das inscrições de hipotecas.

A tradição da *res*, ou seja, a entrega da coisa a quem de direito, com a devida transferência da propriedade ou posse, foi substituída pela “transcrição do título como modo de aquisição da propriedade” (PAIVA, 2014), consubstanciada na Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, que estabelece que a transmissão do imóvel só se opera por meio do registro do título na respectiva data. Ainda nesse período vigoravam os efeitos registrais declaratórios. Devida a importância atribuída aos bens patrimoniais, o Código Civil de 1916, dispôs a respeito dos direitos das coisas, regulamentando cuidadosamente a aquisição, fruição e disposição dos imóveis.

Com o desenvolvimento do país, novas possibilidades de negócios jurídicos para transações imobiliárias foram se apresentando. Entre eles os loteamentos, a divisão entre terrenos urbanos e rurais, a promessa de compra e venda, o contrato de penhor rural e o condomínio. A regulamentação dessas novas modalidades de negócios se deu por meio do Decreto-lei nº 1.000, de 21 de novembro de 1969, que vigorou até a edição da Lei de Registros Públicos nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. No decorrer dos tempos, os serviços de registros de imóveis foram se aperfeiçoando para conferir segurança jurídica às negociações imobiliárias “mediante à publicização dos atos e fatos” (PAIVA, 2014, p.13). Para muitos estudiosos, a citada lei determina um tripé, “qual seja, a de prestar autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos executados” (FOLLE, 2013, p. 8).



O Código Civil de 2002 manteve a matéria relacionada aos registros imobiliários dispostos no Código de 1916. Poderíamos aqui, discorrer acerca de todos os atos afetos ao sistema registral, tais como formalidades, procedimentos, singularidades, modernização e demais meandros do referido sistema, que de fato, em sua maioria, surtem os efeitos desejados à sociedade; entretanto, nossa tarefa é outra neste momento.

Mesmo assim, é necessário, ao menos, citarmos que o modelo registral brasileiro é constitutivo e descentralizado, desempenhado por profissionais do Direito, por intermédio de concurso público, que exercem função pública delegada, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal, e que são remunerados pelas partes interessadas por taxas fixadas em tabelas, devidamente instituídas por lei. Portanto, não resta dúvida que a função exercida constitui um serviço público atrelado aos princípios administrativos da legalidade, imparcialidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência.

Diniz, ensina que o “Registro de Imóveis apoia-se em cinco sistemas” (DINIZ, 2009)^[2], que de acordo com Folle (2013, p.9) são:

Sistema comum, que é o registro geral previsto pelo artigo 167 da Lei de Registros Públicos; *Sistema Rural*, regulado pela Lei nº 4.504/1964, artigo 46 e pela Lei nº 5.868/1976, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 72.106/1973... o *Sistema Especial de Imóveis Rurais Adquiridos por Estrangeiros*, por força da Lei nº 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1974; o *Sistema de Propriedade Pública da União, Estado e Municípios*, cuja regulamentação encontra-se prevista na Lei nº 5.972/1973 [...] e, por fim, o *Sistema do Registro Torrens*, regulamentado pela própria Lei nº 6.015/1973 [...].

Quando se fala da função social do oficial registrador, parte-se da premissa que a prestação excelente deste serviço público esteja fundada nos princípios constitucionais e aliada aos princípios específicos da função (rogação, prioridade, inscrição, legalidade, especialidade, unitariedade, continuidade, publicidade, concentração, presunção, fé pública e territorialidade). Além disso, o serviço deve garantir aos usuários segurança jurídica e autenticidade. Vale ressaltar que frente aos



direitos constitucionais, a citada função social deve estar disponível a todos os cidadãos.

Como bem pontua Paulo Ricardo Schier (2017), a atmosfera que criou os primeiros entraves administrativos no país, perdurando por muito tempo, estabeleceu um caráter eminentemente patrimonialista; caráter que não é de todo ruim, levando-se em consideração a importância que os bens patrimoniais têm para a sociedade brasileira, sem entrar em discussões diversas, que preceituam o desapego aos mesmos.

Deste modo, não se pode negar que, além da importância de se tornar proprietário, a Constituição Federal apregoa, estimula e protege a propriedade. Porém, não vemos campanhas maciças para a regularização de inúmeras propriedades. Não há outro modo de concluir, senão, que o sistema acentua a exclusão social.

FORMA DE EXCLUSÃO

Muito bem leciona Pereira (2001), que o Direito das Coisas é o âmbito das relações privadas onde a transformação social atua com mais efetividade. A história demonstra que com o passar dos tempos há apossamento na obtenção de bens imóveis, constituindo um fenômeno que envolve sociedade e política. Observamos que este o apossamento é exercido, ainda, pelas classes mais abastadas, por aqueles que possuem condições de obter conhecimento e por aqueles que podem pagar.

A exemplo das campanhas para obtenção de registro civil e carteira de identidade; para inclusão do nome do genitor na certidão de nascimento; e para a realização de casamentos coletivos gratuitos, não nos deparamos com campanhas maciças de informação sobre regularização de propriedades.

Já em 2005, o arquiteto-urbanista e economista Ferreira (2005, p.1), no que tange às cidades brasileiras, escreveu:

As cidades brasileiras são hoje a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribísse de forma mais equitativas suas riquezas e, mais recentemente, viu sobrepor-se à essa matriz arcaica uma nova



roupagem de modernidade ‘global’ que só fez exacerbar suas dramáticas injustiças. Pesquisas de várias instituições indicam que as grandes metrópoles brasileira têm em média entre 40 e 50% de sua população vivendo na informalidade urbana, das quais de 15 a 20% em média moram em favelas (chegando a mais de 40% em Recife). E não seria exagero afirmar que a questão do acesso à propriedade da terra está no cerne dessa enorme desigualdade socioespacial.

Obviamente, o arquiteto citado, vincula sua fala à sua área de atuação; contudo, depreende-se dela sua preocupação extrema com a exclusão que denomina “socioespacial”. Concluindo seu artigo diz:

É, mais uma vez, o cruel dilema que se coloca hoje no campo ideológico progressista: estamos, com tais esforços jurídico-urbanísticos, com toda a mobilização política pela efetivação nos municípios de Planos Diretores que incorporem o Estatuto da Cidade, reforçando um “*status quo*” que pouco afetará as relações de poder na produção das cidades e na hegemonia intolerante das nossas elites, ou promovendo reformas de fundo que, pouco a pouco, serão capazes efetivamente reverter a histórica exclusão socioespacial e promover a existência de cidades mais justas no nosso país? Só o tempo dirá (FERREIRA, 2005, p.20).

Portanto, conclui-se que a falta de regularização das propriedades permite ampliação da exclusão e desigualdade social. Muito embora a propriedade seja garantida legalmente há tempos, este direito não se estende a toda a população.

Outro dado importante se extrai da apresentação do Oficial do Registro de Imóveis de da Primeira Zona de Porte Alegre, em 2014, João Lamana, que bem demonstra a situação dos cidadãos “Nos tribunais valoriza-se a posse. Hoje, no Brasil, cerca de 40% a 50% das propriedades ocupadas, com situação jurídica consolidada, não são tituladas” (PAIVA, 2014, p. 55).

Obviamente, tais situações dizem respeito a cidadãos privilegiados que, não obstante possuam imóveis irregulares, ainda assim, têm acesso ao judiciário e subsequentemente ao registro imobiliário; todavia, há outros cidadãos que não têm acesso nem à informação da possibilidade de regularização.

Outro aspecto relevante está relacionado diretamente às taxas previstas em lei para os serviços registrares. Ademais dos princípios constitucionais e princípios regentes da



atividade registral, cumpre ao Regimento de Custas dos serviços registraes observarem estritamente o princípio da modicidade, visto constituir direito subjetivo do usuário, assegurando seu acesso ao serviço público, mesmo que prestado por particular.

Uma proposta de emenda à Constituição (nº 55, de 2005), cujo último andamento consta “arquivada”, propunha estipular “em benefício dos comprovadamente pobres, a gratuidade do registro da escritura pública do imóvel destinado à residência da família” (BRASIL, 2005); sem considerações sobre as razões da rejeição da proposta, esta poderia configurar um avanço na regularização das propriedades mais simples do país, implementando igualdade e promovendo inclusão de milhares de brasileiros nos sistemas legais.

É notório que os oficiais dos registros de imóveis distribuídos pelo Brasil cumprem as determinações legais, no entanto, em 2015, em sessão plenária, os deputados aprovaram o projeto de Lei nº 113/2015, “que obriga os cartórios de registro de imóveis a afixar em local de fácil visualização [...]” e acrescentamos, de fácil assimilação, “[...] cartazes informando aos usuários sobre as isenções e descontos garantidos no pagamento de emolumentos e de registro de imóveis, garantidos pela Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 [...]” (BRASIL, 2015).

É incontestável que há várias disposições legais que isentam ou minoram as taxas dos ofícios de registro, mesmo assim, a aprovação do projeto citado revela os problemas no setor.

Não vemos ações globais, a exemplo das que contemplam os ofícios de registro civil, relativas aos imóveis. No ano de 2016 foi publicado no Diário Oficial do município de Curitiba, o Decreto nº 140/2016, com regras simplificadas para regularização de imóveis com construções irregulares construídas até 31 de dezembro de 2012. O secretário de Urbanismo de então, estimou entre 100 e 200 mil imóveis com construções irregulares (Paraná, 2016).



A notícia trazida pelo jornal Gazeta do Povo esclareceu que o Poder Executivo atendeu reivindicações da população por ocasião das audiências públicas para a “revisão do Plano Diretor”; contudo, a matéria não faz qualquer alusão à eventuais isenções junto aos Ofícios de Registro de Imóveis (CASSILHA, 2015).

Recentemente foi sancionada pelo Presidente da República, Michel Temer, a Lei nº 13.465/2017, cujo objetivo precípua é “diminuir a burocracia dos processos de regularização fundiária rural e urbana” (BRASIL, 2017). Os imóveis abrangidos pela Lei ficaram isentos das custas dos registros imobiliários. Referida notícia foi veiculada no sítio da Associação Nacional dos Notários e Registrados – portal de São Paulo, que informou ainda a existência de trinta milhões de propriedades irregulares no Brasil.

A Lei em questão é de suma importância para a inclusão social desses proprietários, todavia, não vemos informações maciças chegarem à população tal qual, como já citamos, a lavratura de registro civil. O sistema registral brasileiro é eficiente, muito embora, complexo e distante da população mais humilde. Ser proprietário de imóvel regularizado deveria ser um direito amplo e acessível, independente do tamanho, forma ou localização da propriedade. Temos que as políticas públicas neste setor não proporcionam adequadamente o acesso a este direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo era traçar um perfil evolutivo do acesso à propriedade, desde o descobrimento do Brasil até nosso tempo. Constata-se, pelas pesquisas, uma evolução substancial, pois, em um país onde as terras eram concedidas como presentes às classes mais abastadas e nobres, ou onde simplesmente apropriavam-se delas, notadamente houve progresso.

Leis ordinárias foram sancionadas em variados períodos históricos do Brasil com intuito de regularizar as terras. E a Constituição Federal de 1988 nos apresentou uma concepção social das propriedades imóveis. Conquanto exista abundância de leis e a própria Carta Constitucional, ainda nos deparamos com inúmeras situações



irregulares. Nem ao menos se conseguiu amenizar o problema da propriedade das parcelas desfavorecidas da população. Um exemplo corriqueiro, atual e permanente, são as favelas brasileiras.

Para além da dificuldade de grande número de pessoas alcançarem a possibilidade de se tornarem proprietárias, há o problema da regularização dos imóveis. A regularização das propriedades é feita por intermédio de ofícios de registro de imóveis. Estes serviços são exercidos por delegação de poder, ou seja, atuam em nome do Estado. Muito embora tais serviços sejam de extrema relevância e estejam organizados de forma satisfativa, estão fora do alcance de muitos brasileiros; primeiro pela falta de informação adequada, segundo pelo custo.

Os serviços registrais são serviços públicos colocados à disposição do cidadão; assim, devem também ser de amplo acesso, caso contrário, concretiza-se uma exclusão social. Ações com grande publicidade e participação, informações claras e simples, e isenções de taxas, podem ser instrumentos valiosos na regularização imobiliária e consequente meio de inclusão social.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA. Bernardo Augusto Nascentes de Relatório das Terras Públicas e da Colonização apresentado em 31 de março de 1861 ao Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Agricultura, Comercio e Obras Publicas. Rio de Janeiro. Typographia Universal de Laemmert. 1861. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242362>. Acesso em 19/02/2018.

BRASIL – 2005. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/75444>. Acesso em 19/02/2018.

BRASIL – 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em 01/02/2018.

BRASIL – lei nº 13.465 de 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 15/02/2018.



BRASIL. (1854). *Decreto nº 1318 de 30 de janeiro de 1854*. Rio de Janeiro: Presidência da República.

BRASIL. (1850). *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Rio de Janeiro: Presidência da República.

CASSILHA, Gilda Amaral. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/artigos/entendendo-o-plano-diretor-de-curitiba-cugeh144eliwagr6gv83z0wdu/07/11/2015>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2006). 500 anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, nº 5, janeiro/fevereiro/março, p. 1-24.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo, 2008.

DINIZ, M. H. (2009). *Sistema de Registro de Imóveis*. Saraiva: São Paulo.

DINIZ, M. (2005). Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. *Revista História*, nº 2, p.1-5.

FERREIRA, J. S. W. (2005). A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In *Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização da UNESP e SESC* p. 1-20. Bauru, SP, 21 a 26 de agosto de 2005.

FOLLE, E. (2013). *Registro de Imóveis*. Curitiba: Inoreg.

FONSECA, R. M. A “Lei de Terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. In volume XVII. *Anuário mexicano de história del derecho*. p.97-112. Cidade do México, México.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 24 ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.



LIMA, R. C. (1988). *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo.

MATTIETTO, L. (2005). A renovação do direito de propriedade. *Revista de Informação Legislativa*, 42(168): p. 189-196.

NOZOE, N. (2006). Sesmaria e apossamento de terras no Brasil Colônia. *Revista Economia*, v.7, n.3, p.587-605.

PAIVA, J. P. L. (2014). I Curso em Direito Imobiliário Registral aplicado aos bens públicos. *Registro de Imóveis*, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/historia-do-sistema-registral-brasileiro.pdf> Paraná, Decreto nº 140/2016.

PEREIRA, J. O. de L. (1932). *Da propriedade no Brasil: estudo sobre a origem e formação da propriedade*. São Paulo: Duprat.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 5ª.ed. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

PEREIRA, C. M. da S. (2001). *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense.

PRADO, Caio Júnior. *A HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL*.

SCHIER, P.R. (2017). *Presidencialismo de Coalizão – contexto, formação e elementos na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá.

2. DINIZ, op cit.

Enviado: Setembro, 2019.

Aprovado: Setembro, 2019.