

**OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS, TÍTULOS
E DOCUMENTOS E REGISTRO CIVIL DE
PESSOAS JURÍDICAS DA COMARCA DE
IGUAPE -SP-**

Rua Tiradentes, nº101, Centro, Iguape/SP – CEP: 11.920-000
Fone/fax: (0xx13) 3841-1752-Fone: (0xx13) 3841-5300
Expediente: Dias úteis das 10:00h às 17:00h
www.cartoriodeiguape.com.br

**BREVE ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E REGISTRÁRIA DA
COMARCA DE IGUAPE –SP-**

"Há maldade, dificuldade e dor neste mundo, e nós devemos ser humildes em nossa crença de que podemos eliminar essas coisas. Mas não devemos usar isso como desculpa para a inação e o cinismo. Temos de fazer esforços sabendo que a missão é difícil, e não oscilar entre idealismo ingênuo e realismo amargo". (Barack Obama).

SUMÁRIO

1. OBJETIVO	04
2. INTRODUÇÃO	05
3. A PATRIMONIALIDADE DAS TERRAS NO BRASIL	06
4.1. DA SEGRAGAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS E PARTICULARES	11
4.2. DO PROCEDIMENTO JUDICIAL DA DISCRIMINATÓRIA RECONHECIMENTO DE TERRAS PARTICULARES	12
4.3. DAS TERRAS DEVOLUTAS	16
5. DA ORIGEM DO SISTEMA REGISTÁRIO BRASILEIRO	18
6. DA ORIGEM DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE IGUAPE	22
7.1. DAS ESPECIFICIDADES DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO	23
7.2. DOS PRINCÍPIOS REGISTRÁRIOS NO BRASIL	24
7.3. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE	25
7.4. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE	26
8.1. DA RADIOGRAFIA DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE IGUAPE	26
8.2. DOS VÍCIOS FUNDIÁRIOS E REGISTRÁRIOS DA COMARCA DE IGUAPE	27
8.3. DOS VÍCIOS DE ORIGEM	27
9.1. DA ZONA RURAL DE IGUAPE	30
9.2. DOS PERÍMETROS DISCRIMINADOS.....	30
9.3. DOS PERÍMETROS EM DISCRIMINAÇÃO	31
9.4. DOS PERÍMETROS NÃO DISCRIMINADOS.....	33
10.1. DA ZONA URBANA DE IGUAPE	34
11.1. DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA ILHA COMPRIDA	36
11.2. DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE ILHA COMPRIDA	39
12. DAS PREMISSAS PARA A ANÁLISE DAS CAUSAS QUE ENSEJARAM OS CANCELAMENTOS E BLOQUEIOS DOS LOTEAMENTOS DA COMARCA DE IGUAPE	45
13.1 DAS CAUSAS DE CANCELAMENTO E BLOQUEIO ADMINISTRATIVOS DOS LOTEAMENTOS DE IGUAPE	48
13.2. VÍCIO DE ORIGEM (AQUISIÇÃO A <i>NON DOMINO</i>) – REGISTRO PAROQUIAL – REGISTRO DE TERRAS DE DOMÍNIO – LIVRO DO TOMBO	50

13.3. CARTA DE DATAS EXPEDIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUAPE	52
13.4 CANCELAMENTO DE LICENÇA MUNICIPAL POR DETERMINAÇÃO DO JUIZ CORREGEDOR	54
13.5. VÍCIOS DE CONTINUIDADE E ESPECIALIDADE DOS REGISTROS DE ORIGEM.....	55
13.6. CANCELAMENTO POR AUSÊNCIA DE TITULAÇÃO PELO PODER PÚBLICO.....	62
13.7. DA AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	64
13.8. DA SUBSTITUIÇÃO DE PLANTAS.....	67
14.1. DOS MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA APLICÁVEIS À COMARCA DE IGUAPE – NOÇÕES BÁSICAS.....	67
14.2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA LEI 11.977/09 – PROCEDIMENTOS	69
15. DAS CONCLUSÕES	78
16. BIBLIOGRAFIA.....	80

1. OBJETIVO

O presente estudo tem como escopo precípua cientificar as autoridades públicas sobre a situação fundiária e registrária da Comarca de Iguape, que abrange os Municípios de Iguape e Ilha Comprida, situados no Vale do Ribeira, litoral de São Paulo.

A motivação está relacionada à necessidade de maior clareza sobre a questão fundiária e registrária desta Comarca e à necessidade de se conhecer com um pouco mais de profundidade sobre as razões que culminaram nas irregularidades verificadas na serventia imobiliária de Iguape. Isto porque, quando assumimos a delegação do serviço de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Iguape, após a aprovação no 5º. Concurso Público, realizado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, deparamo-nos com um grande desafio nas matérias registrária e fundiária que, deveras, não esperávamos encontrar em uma Comarca localizada a pouco menos de 250 km, da maior cidade da América Latina.

De fato, é surpreendente a quantidade de problemas encontrados em uma região tão próxima à capital do Estado mais desenvolvido do país, malgrado as inúmeras notícias de irregularidades fundiárias e registrárias que ouvimos diuturnamente no que concerne aos longínquos rincões deste país continental.

Infelizmente, não é necessário ir muito além das divisas da grande São Paulo para se verificar a estarrecedora e aviltante situação fundiária e registrária que se encontra a região do Vale do Ribeira, especialmente a Comarca de Iguape/SP.

Portanto, a única pretensão deste estudo é diagnosticar as razões das irregularidades verificadas no exercício da função de Oficial de Registro de Imóveis e apontar soluções que poderão ser levadas em consideração para o saneamento do sistema registral desta malfadada Comarca.

2. INTRODUÇÃO

Os Municípios de Iguape e Ilha Comprida estão localizados no litoral sul paulista, na região do Vale do Ribeira. Ambos pertencem à região administrativa de Registro, integram a Bacia Hidrográfica do Ribeira e situam-se no corredor do MERCOSUL, entre duas importantes capitais: São Paulo e Curitiba. Têm acesso fácil, devido à duplicação (quase total) da BR-116, seja por São Paulo (208 km) ou pelo Paraná (Curitiba – 260 km)¹.

O Município de Iguape é o maior (em extensão territorial) do Estado de São Paulo. Possui a área de 1.964 km² e população total de 27.813 (IBGE/2002). Contudo, levantamentos extraoficiais estimam a população em cerca de 35.000 habitantes².

Suas principais atividades são o turismo, a pesca, a agricultura e o comércio. As principais vias de acesso são: a BR-116; Rodovia Estadual Prefeito Casemiro Teixeira (SP/222) e a Rodovia Estadual Prefeito Ivo Zanella (SP/222-sentido Pariquera-Açu)³.

O clima da região é tropical úmido, com expressivas quedas de temperatura nos meses de inverno, haja vista que se localiza próxima à região Sul do País⁴.

A vegetação é variada, de típica vegetação de litoral, áreas de mangue e de restinga e faixas de encostas da Mata Atlântica⁵.

Os principais rios que atravessam ou fazem fronteira com a região são o rio Ribeira de Iguape, rio Peroupava, rio Una do Prelado, rio das Pedras, rio Una da Aldeia, rio Itimirim, rio Pequeno e rio Candapuí⁶.

1 PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE IGUAPE. Departamento Municipal de Educação. *Iguape: Princesa do Litoral, Terra do Bom Jesus, Bonita por Natureza*. Carlos Alberto Pereira Júnior (organizador). São Paulo: Noovha América, 2005. p.6.

2 *Ibidem*, p. 6.

3 *Ibidem*, p. 6.

4 *Ibidem*, p. 9.

5 *Ibidem*, p. 9.

6 *Ibidem*, p. 9.

A cidade de Iguape abriga cerca de 85% da área total da Estação Ecológica de Jureia-Itatins, considerada um dos maiores tesouros naturais do país. Abriga, ainda, a Estação Ecológica Chauás e diversos ecossistemas associados, como praias, rios, cachoeiras, montanhas e manguezais, ao lado do celeiro marinho do Estuário Lagunar do Mar Pequeno, integrando a região do Lagamar⁷.

Por sua vez, o Município de Ilha Comprida faz jus ao nome e estende-se por cerca de 70 km entre as cidades de Cananeia (localizada ao Sul da Ilha) até o norte de Iguape. Apresenta uma largura média de 03 km. A ilha é delimitada a oeste pelo canal estuarino lagunar, denominado, ao norte, de *Mar Pequeno*, e ao sul, de *Mar de Cananeia*. Geologicamente, a Ilha Comprida apresenta rochas alcalinas mesozoicas e sedimentos arenosos pleistocênicos na metade interna do terço sul da ilha. O restante é constituído por sedimentos arenosos holocênicos.⁸

O Governo do Estado de São Paulo, sensível à fragilidade da ilha, criou em 1987, através do Decreto Estadual n. 26.881, a APA da Ilha Comprida. Foi também estabelecida nesta APA uma ZVS (Zona de Vida Silvestre), que abrange parte significativa de seu território para a proteção das vegetações remanescentes de restingas, banhados e dunas.

Na regulamentação da APA, em 1989, através de Decreto Estadual nº 30.817, foi também definida uma ARIE (Área de Relevante Interesse Ecológico).

3. A PATRIMONIALIDADE DAS TERRAS NO BRASIL

Para que seja possível compreender a problemática fundiária da região, mister conhecer um pouco sobre a origem das terras no Brasil.

A origem patrimonial das terras brasileiras, ou seja, da sua dominialidade pública, que se mostra inquestionável, e que tem seu início através

⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁸ BECEGATO, João Luiz; SUGUIO, Kenitiro: *Impacto Ambiental Antrópico na APA (Área de Proteção Ambiental) da Ilha Comprida (SP): Da Pré-história à Atualidade*. Revista UnG – Geociências, São Paulo, v,6, n.1, p. 108, 2007.

da apropriação *original* da Ilha de Vera Cruz, *descoberta* em abril de 1.500 pelo navegador português Pedro Álvares Cabral⁹.

Após o achado da terra do pau-brasil, o descobridor, na qualidade de legítimo representante dos interesses da Coroa Portuguesa, personificada pelo então regente D. Manoel I, e, com fundamento no Tratado de Tordesilhas, firmado em 07 de junho de 1.494 e ratificado em 1.506, que continha a Capitulação da Partição do Mar Oceano, tem-se o primeiro título representativo da dominialidade das terras brasileiras¹⁰.

Da área inicial de trezentos e setenta léguas marítimas a partir da ilha do Cabo Verde, o nosso território, beneficiado pelo período do Reino Unido de Espanha e Portugal e por inúmeros tratados firmados posteriormente durante a Monarquia e a República, o Brasil atingiu a sua conformação geográfica atual¹¹.

Parte das terras brasileiras, sob o domínio português, foi submetida à jurisdição eclesiástica da Ordem de Cristo e lhe eram tributárias, ou seja, sujeitas ao pagamento do dízimo para a propagação da fé. As ordens, Igrejas e Mosteiros não podiam, todavia, tomar as terras para si, por disposição das Ordenações Filipinas, cujo texto assim dispunha¹²:

E defendemos aos Prelados, Mestres, Priores, Commendadores, Fidalgos, e quaesquer outras pessoas, que terras ou jurisdições tiverem, que os casaes, quintas e terras que ficaram ermas, se não forem suas em particular, per titulo que dellas tenham, ou per titulo que tenham as Ordens, Igrejas e Mosteiros, as não tomem, nem apropriem para si, nem para as Ordens, Igrejas e Mosteiros, e as deixem dar aos sesmeiro de sesmaria.

9 PAIVA, Adriano Martins. *As repercussões da EC n. 46/2005 que exclui do domínio da União as ilhas costeiras que contenham sede de município*. Revista Virtual da AGU, Ano VI, n. 49, 2006. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=83090&id_site=1115>. Acesso em 24 jun. 2010.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 BELLIN, Liciane Inês Schabarum. Da retificação de área. In: *Retificação de área no registro de Imóveis*. São Paulo: Parizatto, 2009. p. 71.

Outra sorte de terras foi concedida pelo sistema de capitâneas hereditárias, instituído no Brasil em 1536, pelo rei de Portugal, D. João III. Tratava-se de um regime de divisão territorial aplicado por Portugal nas Ilhas dos Açores e da Madeira, antes de ser aplicado no Brasil. Era definida certa extensão de terras com profundidade que se estendia até o limite da linha de Tordesilhas. Era doada pelo rei de Portugal por meio de cartas de doação e forais àquele que se tornava, assim, donatário da capitania. O donatário não recebia a propriedade, mas o usufruto. Ela não podia ser alienada, mas transmitida por herança ao filho homem mais velho, não podendo ser dividida entre os demais herdeiros; sua subdivisão pelo donatário era permitida dentro de determinados critérios baseados nas normas do Reino, e concedidas partes do que recebiam a outros interessados. No Brasil, foram criadas 14 capitâneas, divididas em 15 lotes e distribuídas a 12 donatários que eram representantes da nobreza portuguesa. Em troca, eles eram obrigados a pagar tributos à Coroa Portuguesa e promover a colonização das terras em determinados prazos¹³.

A partir da contemplação dos capitães-donatários com as capitâneas hereditárias, a distribuição de terras passa a ser realizada pelo regime de datas ou sesmarias, que eram distribuídas pelos donatários a quem tivesse interesse em cultivá-las, por meio das cartas de sesmarias ou datas.

Destarte, as sesmarias eram uma instituição do Direito português que consistia na doação gratuita de extensões de terra com a obrigação de colocá-las em cultivo dentro do prazo de um a três anos, sob pena de revogação da doação. As sesmarias nasceram com uma lei promulgada pelo rei Dom Fernando I, em 1375¹⁴.

Contudo, no Brasil, houve um desvirtuamento do regime de sesmaria, porquanto, em Portugal, as terras eram cedidas por prazo determinado (a título precário), enquanto no Brasil as cartas de sesmarias acabaram surtindo efeito de doação, gerando latifúndios controlados por poucas pessoas¹⁵.

Conforme já assinalado, a principal finalidade do sistema no Brasil era a ocupação do solo e a colonização do território recém-descoberto.

13 PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE IGUAPE. *Op. cit.*, p.24.

14 PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE IGUAPE. *Op. cit.*, p.24.

15 BELLIN, Liciane Inês Schabarum. *Op. cit.*, p.44.

Assim, se o sesmeiro abandonasse a terra ou não lhe desse a função social, esta terra retornava automaticamente à Coroa, ou seja, ao domínio público (terras devolutas).

Porém, surgiu uma situação não prevista pelo sistema de sesmaria, especialmente com o início das Bandeiras, isto é, com a marcha para o interior do país. Iniciou-se, assim, uma ocupação por terceiros de boa-fé, como se donos fossem, sem, no entanto, possuir carta de sesmaria, que era o título hábil para a aquisição da propriedade da terra pública¹⁶.

Em derradeiro, as cartas de sesmaria caíram em desuso, e começou a prevalecer a simples ocupação, feita pelos desbravadores.

O regime de cartas de sesmarias foi retirado do ordenamento jurídico somente em 1.822, pela Resolução n. 072, assinada pelo Príncipe D. Pedro de Alcântara, que reconheceu a posse de terras públicas ocupadas de boa-fé por particulares, para possibilitar a transferência de domínio, a suspensão de concessões de novas sesmarias e a determinação de constituir uma assembleia para a elaboração de uma Lei de Terras¹⁷.

Entre os anos de 1.822 e 1.850, apresentavam-se no Brasil, as seguintes situações, envolvendo imóveis¹⁸:

a) terras não distribuídas, ou que, concedidas a terceiros haviam voltado ao Estado;

b) terras regularmente outorgadas pelo regime de sesmarias, e cujos beneficiários, tendo satisfeito a todas as condições e exigências legais, lhe haviam adquirido o domínio pleno do particular.

c) terras de sesmaria, cujos titulares não haviam atendido às exigências da lei, perdendo assim o direito à data (sesmaria), figurando-se como “sesmeiros não legítimos”.

d) áreas simplesmente ocupadas por pessoas sem nenhum título, situação de fato, a rigor esbulhadores, apenas amparados pelo brocardo romano “melhor est conditio possidentis”.

¹⁶ *Ibidem*, p.44.

¹⁷ BORGES, Marcos Afonso. *Processo Judicial da Ação Discriminatória*. 2.ed. Goiânia: AB, 1998, p. 8.

¹⁸ BELLIN, Liciane Inês Schabarum. *Op. cit.*, p. 44-45.

Para solucionar o problema, o Governo Imperial editou a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1.850, chamada Lei de Terras, a qual proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra; definiu o conceito de terras devolutas; tratou da revalidação das sesmarias e outras concessões do Governo; estabeleceu a legitimação de posses mansas e pacíficas exercidas em terras públicas e autorizou o Governo a vender as terras devolutas, procedendo-se à prévia medição e demarcação das terras que seriam expostas à venda.

A sucessão ininterrupta de leis, de legitimidade incontestável, referente à patrimonialidade das nossas terras, sempre foi aceita pelos juristas que se debruçam sobre o tema, conforme é entendimento do Professor Paulo Torminn, cujo trecho da sua obra que aborda a questão agrária brasileira se passa a transcrever¹⁹:

“Em verdade, o grande marco na história da propriedade territorial, entre nós, foi a Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850, regulada pelo Decreto n° 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Seu objetivo era definir, então, o que estava no domínio ou na posse de particulares, para, excluindo-o, aferir-se o que era do domínio público. Por isso não falta razão ao Prof. Jacy de Assis, quando diz que as terras devolutas se estabilizaram no domínio público por exclusão e remanescência da ocupação e do domínio particulares”.

Em 1.854, foi baixado o Decreto n. 1.318, que regulamentou a Lei de Terras e instituiu o regime do vigário, que consistia na obrigatoriedade do registro das terras possuídas perante o vigário da freguesia (registro paroquial). Embora este registro não comprove, necessariamente, a origem das terras, porquanto era feito mediante declaração unilateral do possuidor, é certo que não pode ser desconsiderado na análise da cadeia filiatória, conforme veremos mais adiante.

Com a instauração da República e a promulgação da Constituição de 1.891, o patrimônio da coroa passou sem solução de continuidade para o Estado recém criado. Assim, todas as áreas que não se enquadraram nas exceções feitas pela Lei n° 601 de 1.850, e legislações posteriores, e aquelas que não foram regularmente desmembradas do patrimônio público, constituem patrimônio público,

19 PAIVA, Adriano Martins. *Op. cit.*

quer seja federal ou estadual, nos termos das Constituições que se seguiram, até a vigente de 1.988²⁰.

4.1 DA SEGREGAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS E PARTICULARES

Ora, como visto acima, a origem dominial do território brasileiro é pública. Contudo, é cediço que o próprio Estado reconheceu a legitimidade de títulos expedidos no passado e posses exercidas de boa-fé e com função social.

Assim, qual seria a forma de segregar as terras originalmente públicas daquelas que foram reconhecidas particulares em decorrência da Lei de Terras de 1.850 e legislações que se seguiram?

A que tudo indica, foram a Lei n. 323, de 22 de junho de 1.896; Lei n. 545, de 02 de agosto de 1.899 e n. 1.844, de 22 de dezembro de 1.921, bem como os Decretos n. 734, de 06 de janeiro de 1.900 e n. 3.504, de 31 de agosto de 1.922, do Estado de São Paulo, que introduziram o procedimento de “discriminação do domínio público e do particular”, regulamentando o processo²¹.

Observa-se, contudo, que pelas referidas leis, o processo discriminatório tinha caráter puramente administrativo. Foi o Decreto Estadual Paulista n. 5.133, de 23 de julho de 1.931, que imprimiu à discriminatória o caráter contencioso.

Como bem esclarece o jurista Lima Pereira, ao comentar sobre o caráter judicial da nova legislação: “obedece hoje a discriminação ao processo semelhante ao da ação demarcatória e tem a mesma finalidade; ao passo que, anteriormente, o processo discriminatório era puramente administrativo e unicamente administrativos eram seus efeitos”²².

20 *Ibidem*.

21 BORGES, Marcos Afonso. *Op. cit.*, p. 10-11.

22 *Ibidem*, p.10-11.

Em 06 de agosto de 1.946, o Governo de São Paulo editou o Decreto-lei n. 14.916, que estabeleceu um processo misto para a discriminação das terras devolutas, ou seja, um administrativo perante a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, e outro judicial, sendo o primeiro de uso facultativo²³.

Em 05 de setembro de 1.946, o Governo Federal baixou o Decreto-lei n. 9.760, o qual estabeleceu a competência do Serviço do Patrimônio da União para promover a discriminação. Este Decreto revogou as disposições estaduais que regulamentavam o procedimento *administrativo* de discriminação de terras, o qual foi restabelecido posteriormente pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504), segundo alguns, apenas para as terras federais, segundo outros, a todas as hipóteses²⁴.

Em 07 de dezembro de 1.976, a Lei 6.383 revogou o art. 11, do Estatuto da Terra e disciplinou o processo discriminatório das terras devolutas da União, estabelecendo os procedimentos administrativo e judicial. Determinou, também, em seu artigo 27, que “o processo previsto nesta lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais”²⁵.

Destarte, no Estado de São Paulo, temos que o processo discriminatório de terras públicas e particulares é regulamentado, essencialmente, pela lei Federal 6.383/76, e, até 23 de maio de 2.006, também era normatizado pelo Decreto-lei Paulista n. 14.916/45 e pelo Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69, que foram revogados pela lei Estadual n. 12.392/06.

4.2. DO PROCEDIMENTO JUDICIAL DA DISCRIMINATÓRIA - RECONHECIMENTO DE TERRAS PARTICULARES

Inicialmente, cumpre observar que, não obstante a previsão do procedimento administrativo discriminatório, este não tem apresentado muita utilidade, ao menos no Estado de São Paulo. Talvez, pelo fato do procedimento

²³ *Ibidem*, p.11.

²⁴ *Ibidem*, p.11.

²⁵ *Ibidem*, p.11.

ficar sob o arbítrio da autoridade administrativa, que não tem a necessária imparcialidade, que caracteriza a atividade jurisdicional²⁶. Além disso, é cediço que a nossa Constituição Federal ressalva a possibilidade de provocar-se o judiciário sempre que houver uma lide, o que é muito comum em procedimentos deste tipo, haja vista que muitos interesses patrimoniais estão envolvidos. A despeito disso, não é demais lembrar que apenas as decisões jurisdicionais possuem efeitos definitivos (coisa julgada).

No que concerne ao processo judicial, nota-se que o processo discriminatório é de natureza real, devendo ser observado o foro da situação do imóvel (art. 95, do CPC), e ter sua competência deslocada para a Justiça Federal somente quando houver legítimo interesse da União Federal sobre as terras que serão discriminadas.

Verifica-se, também, que o artigo 20, da Lei 6.383/76, estabelece que deverá ser observado o procedimento sumaríssimo (atual procedimento sumário do CPC), malgrado ser possível a sua conversão em ordinário, porquanto a grande maioria dos casos exige estudos demorados e exaustivos de documentos, exames periciais e vistorias²⁷.

A petição inicial deverá conter os requisitos do artigo 282, do CPC, fazendo-se acompanhar dos documentos indispensáveis à propositura da ação, bem como do memorial descritivo da área, conforme art. 3º., da lei em referência.

A citação será feita por edital, observados os prazos e condições do artigo 4º, da lei.

Da sentença proferida caberá apelação somente no efeito devolutivo, facultada a execução provisória.

A sentença que a lei faz menção é concernente à primeira fase da ação discriminatória, visto que, a segunda fase, cujo procedimento adotado é o disciplinado pelo diploma processual para a ação demarcatória, se encerra

²⁶ *Ibidem*, p. 40.

²⁷ *Ibidem*, p. 51.

com a sentença homologatória dos trabalhos técnicos, conforme proposição do art. 966, do CPC²⁸.

Conquanto a lei preveja a execução provisória da sentença, cremos que não há como efetivá-la antes da demarcação da área objeto da discriminatória por absoluta impossibilidade de delimitar o seu objeto.

O artigo 22, da referida lei, também não foi feliz, haja vista que estabelece que a sentença sujeita à revisão poderá ser registrada no registro de imóveis, o que contradiz o art. 250, inciso I, da Lei 6.015/73.

Enfim, cumpre-nos verificar quais as terras que podem ser julgadas particulares dentro do processo de discriminação de terras.

No Estado de São Paulo, como vimos acima, o Decreto-lei Paulista n. 14.916/45 regulamentava especificamente esta questão, conforme proposição inserida em seu artigo 2º, que dispunha:

Artigo 2º - O Estado reconhece e declara como terras do domínio particular, independentemente de legitimação ou revalidação:

a) as adquiridas de acordo com a lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 e outras leis, decretos e concessões de caráter federal;

b) as alienadas, concedidas ou como tais reconhecidas pelo Estado;

c) as assim declaradas por sentença judicial com força da coisa julgada;

d) as que na data em que entrar em vigor este decreto se acharem em posse continua e incontestada, com justo título e boa fé, por termo não menor de vinte anos;

28 *Ibidem*, p.55.

e) as que na data em que entrar em vigor este decreto-lei se acharem em posse pacífica e ininterrupta por trinta anos, independentemente de justo título e boa fé.

f) as tuteladas por sentença declaratória, nos termos do art. 148 da Constituição Federal de 10 de novembro de 1937.

Contudo, em decorrência da revogação deste dispositivo pela Lei Estadual n. 12.392/06, restou um vácuo legislativo, que ainda não foi preenchido pela legislação estadual ulterior.

Não obstante, tendo em vista que a natureza jurídica da ação discriminatória é nitidamente declaratória, entendemos que, não só a norma já revogada continua a irradiar seus efeitos, mas também todas as normativas que dispunham sobre a propriedade particular no processo discriminatório, uma vez que, preenchidos os requisitos previstos nas referidas proposições, há o direito do particular sobre as terras assim reconhecidas, cabendo ao Judiciário apenas reconhecer e declarar a natureza particular dessas terras.

Deveras, conquanto alguns doutrinadores entendam que a referida ação também tenha uma carga constitutiva e condenatória, porquanto no curso da ação discriminatória “ambos pelejam como proprietários e com a decisão do feito, aquilo que estava incerto, mal delimitado torna-se bem caracterizado, com lindes precisos e estremes de dúvidas”²⁹, temos que este entendimento não deve prevalecer, visto que aqueles que têm o domínio derivado - quando não se tratar de aquisição originária - de terras que ainda não foram objeto de ação discriminatória, devem estar cientes que o seu domínio poderá ser contestado a qualquer momento pelo Estado, justamente através da ação discriminatória. Será nesta ação que o particular ou o poder público verá reconhecido o seu domínio, declarando-o pela sentença que julgar a referida ação.

Adira-se, a esta afirmação, que há de se ter em mente que a revogação daquele dispositivo pela Lei Estadual n. 12.392/06 não enseja concluir que as glebas não discriminadas deixaram de ostentar a possibilidade de vir a
29 BORGES, Marcos Afonso. *Op. cit.*, p.32.

ser considerada devoluta, visto que se deve perquirir a validade das cadeias dominiais até a sua origem, conforme prescrevia o art. 3º., §. 1º., da Lei 601, de 18 de setembro de 1.850.

Ocorre, porém, que a ação discriminatória poderá ou não ser proposta pelo Poder Público, haja vista o melhor interesse público que deverá prevalecer no caso concreto. É certo que há terras que nunca sofreram o processo discriminatório e, provavelmente, nunca sofrerão, porquanto a manutenção das situações jurídicas já consolidadas atendem melhor ao interesse público do que o início do processo discriminatório. Basta imaginar um local com centenas de loteamentos cujos lotes já foram vendidos, existindo casas e infraestrutura já implantadas. Não é conveniente à Administração Pública garimpar a origem daqueles domínios, cancelando-se os inúmeros títulos de origem supostamente espúria. Em vez disso, deve-se prevalecer a boa-fé de terceiros adquirentes e a presunção de propriedade particular levada a efeito pelas transcrições e matrículas do registro imobiliário.

A ação discriminatória deverá ser usada com cautela, sob pena de seus efeitos serem contraproducentes.

4.3 DAS TERRAS DEVOLUTAS

Afinal, qual o interesse do Estado em propor a ação discriminatória e ter reconhecido o domínio público sobre as terras ocupadas por particulares?

O interesse fundamental é propor ações de implementação de políticas de assentamento nos imóveis rurais, legitimando a posse de pequenos produtores rurais, outorgando-lhes o título de domínio ou concedendo-lhes o uso da terra pública sob determinadas condições.

É cediço, também, que a busca da origem dominial das terras visa inibir e desconstituir as ações de grileiros, que falsificam documentos e os levam a registro a fim de legitimar a origem da propriedade. Isto ocorre porque a

obrigatoriedade do registro para transferência da propriedade só se iniciou a partir da Lei 1.237 de 1.864, não existindo, até então, prova da continuidade da cadeia dominial, que remonta, na sua origem, à data do descobrimento do Brasil.

Para a legitimação de posse, o Estado de São Paulo aplicava o revogado Decreto-lei Estadual n. 14.916/45, alterado pela lei n. 3.962/57 e Decreto n. 28.389/88.

Pelas referidas regulamentações, o Estado de São Paulo poderia legitimar a posse de *imóveis rurais*, em favor de pessoas físicas que ocupassem área igual ou inferior a *100 (cem) hectares*, em glebas contínuas e descontínuas, desde que não seja proprietária de outro imóvel rural e mantenha a posse efetiva da área, esta definida pelo artigo 2º., do Decreto n. 28.389/88.

Obviamente, só poderão ser objeto de legitimação as terras devolutas vagas, porquanto as devolutas reservadas (art. 3º., do Decreto 14.916/45) possuem destinação específica prevista em lei.

Em favor do legitimado será expedido o título de domínio que será documento hábil para transferência do domínio no registro de imóveis.

Caso a posse não seja legitimável, é facultado ao Estado de São Paulo outorgar permissão de uso, a título precário, desde que haja morada habitual ou aproveitamento real da gleba e que o permissionário promova a cultura efetiva da área ou tenha edificação residencial, podendo, excepcionalmente, ultrapassar a extensão de 100 (cem) hectares.

Por outro lado, quando se tratar de terras devolutas dentro do raio de 08 km (oito quilômetros) da sede Municipal, os imóveis ali contidos serão considerados devolutos municipais (Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69), cumprindo ao Município a sua legitimação de posse ou permissão de uso, conforme prescreviam as referidas normas.

A celeuma que se instaura atualmente concerne ao fato dessas legislações terem sido revogadas pela lei Estadual n. 12.392/06. Conforme visto acima, isto não retira a eventual natureza devoluta de terras que ainda não foram discriminadas, devendo ser pesquisada toda a sua origem dominial dentro do processo discriminatório, aplicando-se as normas que ainda subsistem. Por outro lado, é certo que não há regramento no que concerne ao raio de 08 km (oito quilômetros), da sede Municipal – critério utilizado para reconhecimento de propriedade municipal sobre as terras julgadas devolutas, conforme previa o revogado art. 60, do Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69. É clarividente, porém, que o Estado e o Município poderão ajustar, mediante convenção administrativa, a celebração de doação dessas terras, ampliando-se ou reduzindo-se o perímetro que será objeto da doação e estipulando-se condições, sob pena de reversão dessa doação, visto que, pela CF 1.988, o Estado é titular das terras devolutas, salvo hipóteses excepcionais, em que a titularidade é reservada à União.

5. DA ORIGEM DO SISTEMA REGISTÁRIO BRASILEIRO

Como visto anteriormente, a origem da propriedade imobiliária remonta a 22 de abril de 1.500, visto que, com a descoberta do Brasil, todo o seu território passou ao domínio da Coroa Portuguesa, constituindo-se em propriedade pública.

A primeira lei relativa a registros imobiliários no Brasil foi a Lei Orçamentária n. 317, de 21 de outubro de 1.843, regulamentada pelo Decreto n. 482, de 14 de novembro de 1.843, que surge em um cenário econômico completamente agrícola, no qual havia necessidade de abrir crédito aos produtores e de garantir este crédito àqueles que poderiam fornecê-lo³⁰. Percebe-se, portanto, que o registro surge, originariamente, somente após três séculos do descobrimento do Brasil, mas como meio de proteção ao crédito e não como forma de transmissão da propriedade.

30 BELLIN, Liciane Inês Schabarum. *Op. cit.*, p. 45-46.

Além disso, a referida legislação não adotava os requisitos da especialidade e publicidade, esvaziando o conteúdo do registro imobiliário.

Verifica-se, portanto, que a confusão dominial das terras já se inicia pela falta de autenticidade e certeza dos títulos de transmissão de propriedade do Poder Público para o particular, haja vista que somente após 350 anos foi instituído um sistema de registro dos títulos que seria apto a dar publicidade ao domínio, ainda sem obrigatoriedade e para fins de garantia.

Em 1.850, surgiu a Lei de Terras, instituiu-se a obrigatoriedade do registro paroquial que, por sua vez, teria a função de inventariar todas as posses existentes na província brasileira. Ademais, a Lei de Terras ordenava a legitimação das posses e a revalidação das sesmarias. Através dela, foram excluídas do domínio público, a que até então estavam sujeitas, as terras que haviam sido adquiridas por sucessão, concessão de sesmarias, não medidas ou não cultivadas e nem confirmadas; também deixaram de ser consideradas devolutas todas as terras que estivessem em domínio particular, desde que a título legítimo³¹.

Com o Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1.854, que regulamentou a Lei de Terras, foi declarado que os possuidores de terras havidas por sesmarias e outras concessões do governo, ou por sucessão, que não estiverem incursos em comisso por falta de medição, demarcação ou cultura, não necessitavam de revalidação ou legitimação, nem de novos títulos para gozar, hipotecar ou alienar estas terras. Todavia, qualquer que fosse o título de sua propriedade ou posse, eram obrigados a fazer registrar suas terras, dentro de um prazo determinado³², instituindo-se, para tanto, o famigerado *registro do vigário*.

Por este sistema, o possuidor escrevia ou fazia escrever as suas declarações em duas vias iguais, assinando-as, onde deviam constar o nome do possuidor, a freguesia em que estava situado o imóvel, o nome particular da situação, a área, os limites e os confrontantes. Esses documentos eram entregues ao vigário da paróquia, que os conferia, para verificar se eram iguais, indicava, em cada

31 *Ibidem*, p.47.

32 *Ibidem*, p.47.

via, a data da entrega e devolvia uma delas ao apresentante, guardando a outra para registro.

Era um sistema de cunho declaratório, já que o pároco não podia recusar-se a registrar as declarações que lhe eram apresentadas, por expresso dispositivo legal, contido no artigo 102, do Decreto n. 1.318. Nicolau Balbino Filho, ao referir-se ao aludido registro, expressou-se: “Sem sombra de dúvida, constitui precioso instrumento probatório da posse, mas para formar um título de domínio do possuidor contra o Estado dependia de legitimação³³”.

Em 25 de julho de 1.854, o Ministro da Justiça, Conselheiro Nabuco, apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de Lei Hipotecária, criando um registro para os atos translativos da propriedade, dando-lhes a segurança tão requerida pelo crédito real, que foi convertido na lei 1.237/64³⁴.

A Lei n. 1.237 declarou, expressamente, que *a transmissão não se operava a respeito de terceiros, senão pela transcrição e desde a sua data*; aboliu as hipotecas que não estivessem por ela estabelecidas e limitou seu objeto aos bens imóveis por ela enumerados; manteve as hipotecas legais gerais e sobre os bens presentes e futuros, todavia, somente em favor da mulher casada, dos menores e dos interditos, determinando a especialização das demais hipotecas por ela estabelecidas; ordenou que a hipoteca convencional fosse sempre especial, determinando quantia certa e recaindo sobre bens presentes; *obrigou a escritura pública como substância do contrato*; tornou forçosa a inscrição da hipoteca para que pudesse ser oposta contra terceiros, salvo a da mulher casada, dos menores e interditos; instituiu a prenotação, ou seja, a anotação realizada para garantir a prioridade em favor das hipotecas que dependessem de especialização; enumerou, taxativamente, os ônus reais e sujeitou-os à inscrição. Por meio desta lei, instituiu-se o registro da propriedade como função do Estado, posto que antes era praticado pelo vigário³⁵.

33 *Ibidem*, p. 48.

34 *Ibidem*, p. 49.

35 *Ibidem*, p. 49.

O Registro Imobiliário, instituído pela Lei n. 1.237, teve os primeiros cartórios, denominados de Registro Geral de Hipotecas, criados pela Lei Orçamentária de 1.843³⁶.

Buscando reforçar a proteção do direito de propriedade, foi instituído, em 1.890, por meio do Decreto n. 451-B, o registro de Torrens, como modalidade de registro facultativo, que, conforme veremos, depende de sentença judicial, tornando absoluto o direito de domínio. Este sistema continua em vigor em relação aos imóveis rurais, mas é muito pouco utilizado em razão da necessidade de pronunciamento judicial³⁷.

A Lei de Terras vigorou no Brasil até a entrada em vigor do Código Civil de 1.916, em que o legislador dispôs sobre o Registro Geral, denominando-o, então, de Registro de Imóveis, nos moldes atuais. Este registro passou a cobrir todo e qualquer tipo de aquisição imobiliária. Desse momento em diante, o registro de imóveis passou a conferir a presunção relativa de domínio, sendo obrigatória a transcrição do título para a aquisição do domínio³⁸.

Verifica-se, aqui, outra questão crucial no que se refere à precariedade do registro imobiliário brasileiro, porquanto somente a partir do ano de 1.916 o registro do título passou a fazer prova do domínio, ao revés do que aconteceu com a Lei 1.237, de 1.864, haja vista que o registro previsto nesta lei não gerava prova da propriedade, nem mesmo como presunção relativa, mas fins publicitários, malgrado a sua obrigatoriedade.

A lei 4.857/39 promoveu a dicotomia entre transcrição (atos de transmissão de propriedade) e a inscrição (atos de constituição de ônus reais)³⁹.

Finalmente, em 1.973, surgiu a Lei 6.015, que instituiu o sistema do fôlio real, visto que o imóvel passou a ser o cerne do registro imobiliário, sendo que todas as transações deverão ser registradas em uma única

36 *Ibidem*, p. 50.

37 *Ibidem*, p. 50.

38 *Ibidem*, p. 50.

39 *Ibidem*, p. 52.

matrícula relativa também a um único imóvel, estabelecendo-se uma série de princípios com o escopo de passar a todos os interessados a necessária segurança jurídica⁴⁰.

6. DA ORIGEM DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE IGUAPE⁴¹

Iguape elevou-se à Comarca em 30 de março de 1858, após ter sido subordinada, sucessivamente, a São Paulo (1700 a 1723), Paranaguá (1723 a 1833), Santos (1833 a 1852), Itapetininga (1852 a 1854) e novamente a Santos (1854 a 1858).

Não há registro exato da data de instalação do Ofício de Registro de Imóveis e Anexos de Iguape.

Seu primeiro ato de transcrição no Livro das Transmissões remonta a 06 de julho de 1.869, sendo o seu primeiro escrivão o Sr. Joaquim José de Oliveira e o então Magistrado e Corregedor, o Dr. Francisco Ferreira Correia. O termo de abertura deste livro data de 03 de novembro de 1.866.

Até meados do ano de 1.948, Iguape era composta pelos Municípios de Miracatu, Pedro de Toledo, Itariri, Registro, Biguá, Cedro, Juquiá, Pariquera-Açu, Jacupiranga e Sete Barras.

Após este ano, os Municípios de Itariri, Pedro de Toledo, Miracatu, Cedro, Biguá e Juquiá, passaram a pertencer à Comarca de Santos. Em 1.955, Registro tornou-se Comarca, englobando o Município de Sete Barras. Em 1.969, foi a vez de Pariquera-Açu e Jacupiranga, em virtude da instalação da Comarca de Jacupiranga.

Atualmente, Iguape é Comarca de 1ª. Entrância, composta por duas varas Judiciais e compreende os Municípios de Iguape (fundado em 03/12/1538) e Ilha Comprida (criado em 1º. de Janeiro de 1993).

40 *Ibidem*, p. 52.

41 CARDOSO, Clóvis. Antigo Oficial Registrador da Comarca de Iguape. *Comarca de Iguape*. Publicado em quadro interno da Serventia, 2002.

7.1. DAS ESPECIFICIDADES DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO

Os sistemas registrais imobiliários podem ser divididos em sistemas de fôlio pessoal e real, de acordo com os efeitos que produzem, conquanto atualmente estejam em fase de transição, visto que não se apresentam de forma pura em praticamente nenhum lugar do mundo⁴².

No sistema pessoal ou Francês, o que se registra é o acordo celebrado entre as partes, sendo objeto principal do registro, as pessoas que nele figuram. O próprio contrato transfere a propriedade e é registrado apenas para fins de publicidade. Com efeito, neste sistema, o contrato é o elemento principal, que constitui o direito real, independentemente de registro. Trata-se, portanto, de um regime causal, pois o negócio jurídico deverá ser válido e o registro não produz nenhum efeito senão dar publicidade ao negócio realizado⁴³.

Já no sistema real ou Alemão, o imóvel é o cerne do registro imobiliário, visto que todos os negócios a ele relativos devem estar inseridos no registro inaugural, bastando o acordo de vontades, sem maiores minúcias com relação ao contrato. Neste sistema, além do negócio jurídico habitual, que é a causa da transmissão da propriedade, as partes deverão celebrar um “convênio jurídico-real”, que nada mais é do que a conjunta declaração de vontade para que o registro seja efetuado, sendo o registro totalmente dissociado do negócio jurídico que lhe deu causa, de maneira que este não afeta o convênio firmado pelas partes. Trata-se, pois, de um regime abstrato, visto que a causa (negócio jurídico anterior) é irrelevante, o que implica na presunção ABSOLUTA de propriedade⁴⁴.

Além dessas hipóteses ordinárias, existe ainda o sistema Torrens, de origem Australiana. Possui natureza facultativa e sua finalidade é a de criar um título indestrutível, estabelecendo a certeza jurídica do domínio. A declaração do domínio é feita pelo Estado, através de processo próprio, e qualquer

42 BELLIN, Liciane Inês Schabarum. *Op. cit.*, p. 33.

43 *Ibidem*, p. 36.

44 *Ibidem*, p. 37.

pessoa que venha a ser prejudicada terá direito à indenização, a ser paga com recursos de um fundo garantidor, mantendo-se o domínio inatacável.

Este sistema foi criado por Sir Robert Richard Torrens, quando a Austrália enfrentava grande confusão jurídica a respeito dos títulos de domínio. O proprietário do imóvel registrado neste sistema passou a ter uma garantia jurídica e a ação reivindicatória somente era possível nas hipóteses de erro de limites ou de fraude e, ainda, se movida por detentor de um título anterior ao registro Torrens⁴⁵.

No Brasil, aplicou-se a teoria da jabuticaba, ou seja, o nosso sistema registrário é único, porquanto as necessidades jurídicas e sociais compõem uma situação inédita no plano universal, o que nos permite criar uma solução única e exclusiva, contrariando qualquer outra evidência lógica já consolidada em alhures.

Para alguns doutrinadores o sistema brasileiro é denominado de “ecletico”, para outros mais rebuscados, trata-se de um sistema “híbrido”.

Isto porque, no Brasil, exige-se o contrato válido (negócio jurídico) seguido, necessariamente, do registro para que haja a transferência de propriedade. Assim, o título e o modo de adquirir (registro) estão vinculados e o registro só transfere se o título for hígido.

Portanto, ao revés do sistema alemão, o sistema de registro no Brasil tem presunção *juris tantum*, porque está intrinsecamente relacionado ao título subjacente. A consequência principal da presunção relativa é inverter o ônus da prova, como veremos mais à frente.

7.2. DOS PRINCÍPIOS REGISTRÁRIOS NO BRASIL

Para corretamente aplicar o direito registral imobiliário é essencial conhecer os princípios básicos que o regem. Não discorreremos,

⁴⁵ *Ibidem*, p. 39.

em exaustão, sobre os princípios que norteiam a atividade registrária, visto que o intuito deste breve estudo é identificar as causas dos problemas registrários e fundiários da Comarca de Iguape. Assim, falaremos um pouco sobre os principais princípios (especialidade e continuidade) que não foram observados em demasia, dando causa aos maiores e mais relevantes vícios encontrados no registro imobiliário desta Comarca.

7.3. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

Segundo a doutrina de Alyne Yumi Konno, que cita Afrânio de Carvalho: “O princípio da especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precipuamente individuado”⁴⁶.

O imóvel e os sujeitos envolvidos no instrumento objeto de registro devem estar perfeitamente descritos, permitindo a exata localização do imóvel no mundo físico e a perfeita identificação das pessoas que figurarem nos atos⁴⁷.

Nota-se, portanto, que deve ser observada tanto quanto aos imóveis (especialidade objetiva), como quanto às pessoas (especialidade subjetiva).

O princípio da especialidade objetiva tem sido mitigado em algumas situações a fim de que sua aplicação não obste o tráfego de transações envolvendo imóveis transcritos, sendo admitidas descrições imprecisas, constantes de antigas descrições desde que haja *elementos mínimos* para determinar a situação do imóvel e desde que seja transmitido *por inteiro*. Isto ocorre porque, até meados da década de 1.980, a especialidade objetiva, no registro de imóveis, cingia-se a observar o critério meramente quantitativo, haja vista a dificuldade técnica de se especializar qualitativamente os imóveis na época em que vigorava o sistema de transcrições⁴⁸.

46 KONNO, Alyne Yumi. *Registro de Imóveis. Teoria e Prática*. São Paulo: Memória Jurídica. 2007. p.

19

47 *Ibidem*.

48 *Ibidem*, p. 20.

No que concerne à especialidade subjetiva, deve-se observar que a qualificação registral exige perfeição quanto à descrição dos participantes do ato registrado, consoante prescreve o art. 176, da Lei 6.015/73⁴⁹.

7.4. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE

O princípio da continuidade, que se apoia no da especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidades à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular⁵⁰.

Portanto, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência de imóvel no patrimônio do transferente.

8.1. DA RADIOGRAFIA DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE IGUAPE

No Serviço de Registro de Imóveis de Iguape, que abrange os Municípios de Iguape e Ilha Comprida, segundo levantamento finalizado na segunda quinzena do mês de maio do ano de 2.010, foram cadastrados 371 (trezentos e setenta e um loteamentos), sendo que: i) 124 (Cento e vinte e quatro) estão *cancelados*; ii) 89 (Oitenta e nove) estão *bloqueados*; iii) 59 (Cinquenta e nove) são *clandestinos* (ausência de Processo de Registro de Loteamento); iv) 04 (Quatro) estão com *restrição parcial*; e v) 95 (noventa e cinco) estão em situação *regular*.

SITUAÇÃO	QUANTIDADE	PROPORÇÃO
CANCELADOS	124	33,42%
BLOQUEADOS	89	23,99%
CLANDESTINOS	59	15,90%
RESTRIÇÃO PARCIAL	04	1,08%
REGULAR	95	25,61%
TOTAL	371	100,00%

⁴⁹ *Ibidem*, p.23.

⁵⁰ *Ibidem*, p.35.

Foram localizadas aproximadamente 25.000 transcrições e mais de 150.000 matrículas, porém, ainda não é possível informar a situação destes registros, porquanto o serviço ainda contém indicadores manuscritos, que estão sendo lançados no banco de dados. Verificou-se, ainda, a necessidade de relançar os indicadores daqueles registros que já estavam cadastrados no sistema. Portanto, a totalidade do acervo está sendo refeito.

O Registro de Imóveis e Anexos de Iguape conta com 08 (oito) prepostos. Destes, 01 (uma) é oficial substituta; 05 (cinco) são escreventes e 02 (dois) são auxiliares. Apenas 01 (um) é contratado no regime estatutário.

Há procedimento administrativo de dispensa de um funcionário estatutário por abandono de emprego. Este nunca prestou serviços ao atual Oficial e, por tal razão, não foi contabilizado nos dados acima.

8.2. DOS VÍCIOS FUNDIÁRIOS E REGISTRÁRIOS DA COMARCA DE IGUAPE

Conforme veremos, os problemas fundiários e registrários da Comarca de Iguape estão relacionados, indubitavelmente, à origem dominial das terras tupiniquins (vícios de origem), à desídia na formação dos indicadores real e pessoal do Serviço de Registro de Imóveis, à falta de qualificação correta dos títulos pelos prepostos da Serventia (vícios de qualificação, especialmente quanto aos princípios da especialidade e continuidade), à rigorosa e implacável pesquisa de vícios oriundos de títulos e registro efetuados no passado e às diversas fraudes que o serviço de registro imobiliário foi vítima ou conivente.

8.3. DOS VÍCIOS DE ORIGEM

A região de Iguape tem origem nas capitânicas hereditárias, estabelecidas por Dom João III, em 1534, no Brasil Colônia. Seu primeiro

donatário foi Martim Afonso de Sousa, sendo a capitania dividida em duas partes em decorrência da controvérsia entre os donatários Conde de Monsanto e Condessa de Vimiero (neta de Martim Afonso de Souza). Um ficou com o primeiro, que incluía São Vicente, Santos e São Paulo. A outra porção, correspondente ao litoral sul paulista, ficou com a condessa, que estabeleceu a sua sede em Itanhaém⁵¹.

Remarque-se que, não obstante a vigência do sistema de capitanias e de sesmarias, o vasto território brasileiro foi ocupado por colonizadores sem o título legítimo que transmitisse o domínio público ao particular. Isto ocorreu também na região de Iguape, já que sua fundação está associada à expansão marítima europeia e ao início da colonização portuguesa no Brasil. Há relatos que, em 1498, um grupo de espanhóis teria desembarcado na região, dando origem a um pequeno povoado, chamado de Iguape. Alguns anos depois, o local teria sido atacado por piratas, com a destruição dos registros oficiais. O fato é que a situação geográfica de Iguape – nas proximidades da linha demarcatória do Tratado de Tordesilhas – tornou o local palco de conflitos entre portugueses, espanhóis e franceses, que ali aportavam para pilhar e trocar mercadorias⁵².

Alarmados com as notícias de estrangeiros se estabelecendo em aldeamentos isolados e a presença de piratas, a coroa portuguesa enviou ao Brasil uma expedição exploradora e colonizadora, sob o comando do fidalgo Martim Afonso de Souza, donatário da Capitania de São Vicente, que abrangeu os Municípios de Iguape e Ilha Comprida⁵³.

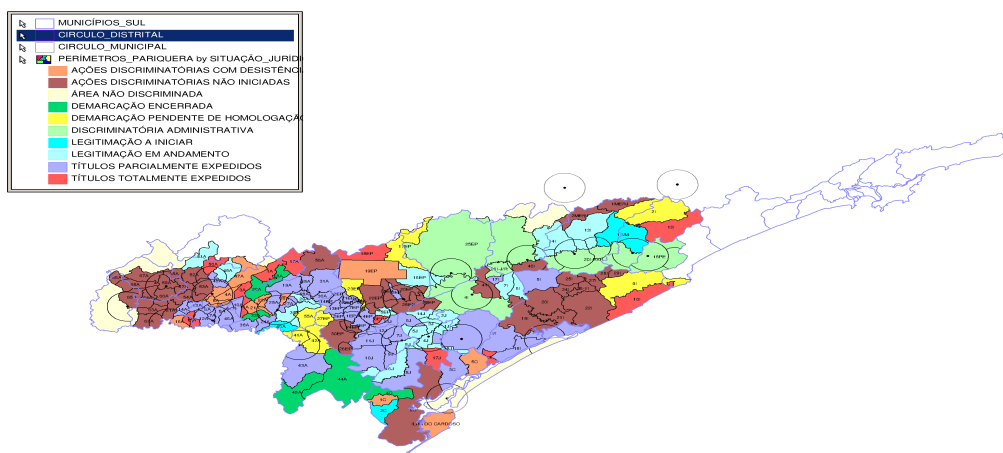
Dessarte, nota-se que grande parte da região de Iguape tem origem em ocupações antigas, sem que houvesse nenhum título legítimo que preservasse a continuidade da cadeia dominial, que é inerente ao registro imobiliário. Pelo que foi constatado, grande parte dos títulos originários desta Serventia são fundamentados em direitos possessórios, especialmente no registro paroquial, que por si só não poderia gerar o domínio.

51 WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Capitania_de_S%C3%A3o_Vicente> Acesso em: 24 jun. 2010.

52 ECOJUREIA. Disponível em: <http://www.ecojureia.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=56&lang=pt> Acesso em: 24 jun. 2010.

53 *Ibidem*.

Além disso, a maior parte do território de Iguape não foi objeto de ação discriminatória, consoante se observa pelo mapa abaixo, fornecido pela Fundação ITESP.



Conforme se pode verificar pelo mapa acima, grande parte da zona rural não passou pelo procedimento discriminatório, sendo propostas, recentemente, ações discriminatórias concernentes ao 20º., 27º., e 28º. perímetros de Iguape.

Verifica-se, também que já foram discriminados os 1º., 3º., 5º., 9º., 10º e 18º. perímetros de Iguape, sendo que o núcleo urbano encontra-se localizado nos 1º., e 18º., perímetros, os quais ainda *não* sofreram a conclusão do procedimento de legitimação de posse pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo (área rurais) e pelo Município de Iguape (zona urbana).

Os 19º., 21º., 22º., 24º., 25º., 26º., e 29º., perímetros não sofreram e nem sofrem processo discriminatório para a segregação de terras devolutas e particulares, o que acarreta inúmeros conflitos possessórios, especialmente em razão da duvidosa origem que recai sobre alguns títulos como veremos doravante.

A Ilha Comprida, por sua vez, é considerada como área não discriminada e melhor que assim permaneça, sob pena de aprofundarem-se os conflitos fundiários e possessórios sobre esta região.

Passaremos, agora, a analisar os principais problemas de Iguape e Ilha Comprida. Ao final, discorreremos, especificamente, sobre as razões de tantos cancelamentos e bloqueios de parcelamentos implantados na Comarca, e estudaremos medidas que poderão ajudar a sanear os registros.

9.1. DA ZONA RURAL DE IGUAPE

Para fins deste breve estudo, consideraremos a zona rural os imóveis localizados fora do círculo Municipal de 08 km (oito quilômetros) que estava previsto no Decreto-lei Estadual n. 14.916 e Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69, ambos revogados pela lei n. 12.392/06, pois para chegarmos a uma conclusão convergente teremos de partir de um silogismo com premissas bem delimitadas, sob pena de partirmos de pressupostos diferentes para chegarmos também a conclusões antagônicas. Assim, deve ser estabelecido, somente para fins deste estudo, como sendo a zona rural, os imóveis localizados fora do círculo Municipal de 08 km (oito quilômetros), visto que o art. 60, do Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69, atribuía ao Município as terras ali inseridas, cabendo-lhe o competente procedimento de legitimação de posse e a expedição dos títulos de domínio.

9.2. DOS PERÍMETROS DISCRIMINADOS

No que concerne aos perímetros que já foram objeto de ação discriminatória, cumpre-nos observar que, a maior dificuldade que encontramos no Cartório de Iguape quando ingressam títulos cujos imóveis localizam-se nesses perímetros, concerne à existência de matrículas em duplicidade.

Isto porque, como vimos acima, com o julgamento da ação discriminatória, há a segregação de terras devolutas e particulares. Contudo, até que houvesse o processo discriminatório, procedeu-se a milhares de transcrições e ao descerramento de outras dezenas de milhares de matrículas com base em títulos que, aparentemente, eram hígidos para a transmissão da propriedade.

Assim, com o trânsito em julgado das ações discriminatórias e o regular registro da sentença que julgou devolutas as áreas situadas nos perímetros discriminados, dever-se-ia promover o cancelamento das matrículas de imóveis particulares que foram julgados devolutos na referida ação.

Contudo, nada disso ocorreu, existindo, portanto, imóveis de domínio público com matrículas em nome de particulares, caracterizando-se clarividente duplicidade de registros, porquanto o registro particular deveria ser cancelado ou convalidado pela ação discriminatória.

Assim, para que seja possível efetuar qualquer ato de registro ou averbação referente a imóveis que se encontram em perímetros já discriminados, mister que seja verificada a higidez de sua cadeia filiatória. Realizada a filiação do imóvel que é objeto do registro pretendido, e verificado que ele *não* tem origem na transcrição da sentença discriminatória, faz-se necessário que a fundação ITESP informe a natureza do imóvel, ou seja: i) se se trata de imóvel devoluto ou; ii) se se trata de imóvel particular. Se o imóvel objeto do registro foi julgado devoluto na ação discriminatória, não será possível realizar nenhum ato na matrícula, exceto eventual registro de legitimação de posse decorrente de título de domínio expedido pelo Estado ou Município. Porém, se o imóvel tiver sido julgado particular, a matrícula será convalidada, averbando-se que o imóvel foi julgado particular na referida ação discriminatória.

9.3. DOS PERÍMETROS EM DISCRIMINAÇÃO

Conforme vimos acima, estão em andamento as ações discriminatórias concernentes ao 20º., 27º., e 28º. perímetros de Iguape.

Com relação a esses perímetros, a nossa maior dificuldade é localizar os imóveis que ali se encontram inseridos, visto que, conforme já ressaltado, um dos grandes problemas do Registro de Imóveis de Iguape é o vício de especialidade qualitativa das transcrições e matrículas que fazem parte do acervo. Ao se observar os registros situados na Comarca, verificar-se-á que só haverá menção ao

perímetro em que o imóvel está localizado quando o mesmo já tiver sido objeto de legitimação de posse de terras devolutas. Remarque-se, portanto, que eventuais dúvidas quanto a sua natureza e localização deverão ser dirimidas pela Fundação ITESP.

Questão que deve ser verificada, outrossim, e que impõe grave ônus aos imóveis situados nos perímetros que são objeto de ação discriminatória judicial concerne à disposição do art. 16, da lei Federal 6.383/76, que deve ser interpretado à luz do artigo 27, II, da supracitada normativa.

O referido dispositivo não permite que o Oficial de Registro de Imóveis promova qualquer ato de registro estranho à discriminação, dentro da área discriminada, sem que desse ato tome prévio conhecimento o presidente da comissão especial. Esta comissão é prevista para a discriminatória administrativa. No caso de discriminatória judicial, cremos que se aplica o art. 27, inciso II, da referida norma, ou seja, deverá haver prévia autorização pela autoridade judiciária competente que, no Estado de São Paulo, é o Juiz Corregedor Permanente do serviço imobiliário no qual se pretende ingressar o título.

Esta restrição é deveras correta, porque não é possível que terceiros adquiram o imóvel em discriminação ou aceitem-no como garantia, porquanto eventual julgamento desfavorável àquele que se apresenta como titular do domínio poderá ter como consequência o cancelamento do registro, visto que a ação discriminatória é meio de aquisição originária, não se respeitando o princípio da continuidade, já que a sua *aquisição* pelo Estado de São Paulo não tem relação translativa com aquele que aparece como titular do domínio no fôlio real.

Todavia, a implicação social desta medida é devastadora para a Comarca de Iguape, pois é cediço que grande parte da produção rural depende de recursos oriundos de financiamentos, cujas garantias são o penhor rural e a hipoteca cedular. O referido artigo impede o registro da hipoteca cedular, e como consequência, gera a escassez de recursos ao produtor rural, impedindo o seu desenvolvimento econômico e social.

Além disso, a norma em questão generaliza todo e qualquer ato de registro que se pretende ingressar no serviço imobiliário. Assim, mesmo se o titular apresentar um título de aquisição originária (v.g. mandado de usucapião), haverá a necessidade de prévia autorização para o ingresso do título em áreas em discriminação.

9.4. DOS PERÍMETROS NÃO DISCRIMINADOS

Com relação a esses perímetros que não foram discriminados, a maior preocupação concerne à origem dos títulos que estão registrados na serventia imobiliária. É fato notório que a Comarca de Iguape foi vítima de diversos grilos. O Grilo Roncati, promovido pelo falsário Luiz Roncatti, é o exemplo mais famoso, já que “polititulou” uma falsa sesmaria de 90.000 alqueires, englobando toda a Estação Ecológica Jureia-Itatins, que foi sucessivamente re-dividida e vendida. T tamanha falsificação data de 15 de agosto de 1.921, quando foi registrada a *Fazenda Posses da Ribeira ou Una do Prelado*.

No dizer do próprio falsário, condenado criminalmente por estas falsificações: “.... que é verdade e isto o declarante confessa, que tem falsificado muitas escrituras pelo processo seguinte: recebendo de Toledo as folhas de um livro de notas autêntico onde figura uma escritura visada para a empresa criminoso, o declarante as transporta para outra folha de papel, reproduzindo palavra por palavra do seu texto, porém, modificando-a com relação aos nomes dos adquirentes de molde a conciliar os fins visados, isto é, transferir a posse verdadeira pela que lhes convenha; que isto feito o declarante faz passar sobre o papel em rápido banho de amoníaco que tem a propriedade de, uma vez levado a calor, dar às letras uma cor pardecenta e que se assemelha aos escritos velhos e guardados em arquivos; que feito isso e depois de fazer volatizar sobre o papel uma certa porção de pó se obtém um documento de excelente cunho legal e antigo que vai figurar no lugar da folha retirada; que por este processo tem o declarante podido integralizar em falsas posses grande números de comparsas seus e do tabelião de Toledo⁵⁴”.

54 SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Análise do “Grilo Roncati” e outros títulos viciados dentro da área da Estação Ecológica Jureia-Itatins*. São Paulo. 1990. 45 p.

Ato contínuo, promovia-se a revenda de desdobros destes imóveis, transcrevendo-os no Registro de Imóveis de Iguape. A quadrilha expulsava os legítimos possuidores da região, utilizando-se, inclusive, do Poder Judiciário, visto que as ações reivindicatórias eram fundamentadas nesses títulos.

Essas alienações foram se consolidando com o tempo. Ainda hoje, é muito comum na serventia imobiliária, a apresentação de títulos cuja origem está relacionada à *Fazenda Posses do Ribeira ou Una do Prelado*.

É certo que a Corregedoria Permanente de Iguape procurou anular *ex officio* alguns desses títulos derivados da grilagem. Contudo, o Tribunal de Justiça reformou as determinações da Corregedoria Permanente, visto que não se podem prejudicar terceiros adquirentes de boa-fé em simples procedimento administrativo. Para que haja a anulação desses títulos, mister que o Estado de São Paulo promova a competente ação discriminatória.

Contudo, deve-se atentar que há inúmeros loteamentos localizados em perímetros ainda não discriminados, especialmente no 22º. perímetro de Iguape, que abrange a Barra do Ribeira e parte da Praia da Jureia, próxima à Estação Ecológica Jureia-Itatins. A propositura da ação discriminatória neste Perímetro poderá gerar ainda mais conflitos possessórios nesta região. Seria importante um melhor estudo sobre as consequências da ação antes de propô-la, sugerindo-se, até mesmo, uma nova delimitação do perímetro para que não abranja loteamentos e pequenas posses já consolidados.

10.1. DA ZONA URBANA DE IGUAPE

A zona urbana de Iguape é formada por parte dos 01º e 18º perímetros de terras que já foram discriminadas.

A região central está inserida no 1º. perímetro, cuja sentença foi transcrita em 07/10/1974 , sob o n. 21.920, no registro imobiliário de Iguape.

Parte desta região foi julgada devoluta na referida ação discriminatória. Contudo, alguns loteamentos centrais foram julgados particulares, prevalecendo a cadeia filiatória que já se encontrava registrada no CRI de Iguape.

No que concerne à área que foi julgada devoluta dentro do 01º. perímetro de Iguape, observa-se que foi outorgado ao Município de Iguape, pelo Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69, as propriedades que se encontram inseridas dentro do círculo Municipal de 08 km (oito quilômetros), competindo-lhe a promoção do procedimento de legitimação de posse e expedição do título de domínio.

No que se refere ao 18º. Perímetro de Iguape, verifica-se que nele está inserido o importante núcleo urbano do Rocio, que alberga grande parte da população urbana de Iguape.

Malgrado a importância fundiária desta região, cumpre-nos informar que a Prefeitura Local está em dívida com os Municípes, haja vista que deixou de promover o procedimento de legitimação de posse e titulação em favor dos legitimados, gerando incertezas e conflitos possessórios, visto que é comum a invasão de imóveis julgados devolutos vagos com intento de futura legitimação de posse.

Nesta região (Rocio), também estão inseridos conjuntos habitacionais construídos pela CDHU para a população de baixa renda, competindo ao Município de Iguape proceder à expedição de títulos em favor da referida Companhia para que esta registre os contratos de aquisição em favor dos mutuários.

Verifica-se, portanto, evidente desídia da Prefeitura de Iguape no que concerne às terras devolutas que lhe são oriundas por força do art. 60, do Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69, porque deixa de promover o procedimento de legitimação de posse, gerando conflitos fundiários e atravancando o desenvolvimento de toda região, já que impede o acesso de pessoas a financiamentos imobiliários destinados à aquisição de moradias regulares.

Isto fica evidente no caso dos empreendimentos da CDHU e em loteamentos localizados dentro do círculo municipal de 08 km (oito quilômetros), como ocorre com o loteamento “Toca do Bugio”, que depende exclusivamente da ação municipal para a legitimação de posse em favor dos interessados.

Outro grave problema que verificamos nos perímetros já discriminados diz respeito a loteamentos implantados fora do círculo municipal de 08 km (oito quilômetros), já que, nesses casos, a competência para legitimação é da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, que considera rurais os imóveis nele localizados.

Isto porque a legislação que tratava do tema (Decreto n. 28.389/88) dispunha expressamente que somente seriam legitimadas as posses dessas áreas a *pessoas físicas*, com área de até 100 (cem) hectares e desde a pessoa física não fosse proprietária de outro imóvel rural.

Ocorre, porém, que a maior parte destes loteamentos foi realizado por *pessoas jurídicas* e englobam áreas inferiores ao módulo rural, impossibilitando a sua legitimação.

Com efeito, faz-se necessário um novel regramento estadual que regulamente especificamente a questão apontada, sob pena de termos um problema fundiário insolúvel já que *não* é possível a aquisição originária pela usucapião destes particulares que ocupam as terras devolutas vagas assim julgadas pela discriminatória.

11.1. DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA ILHA COMPRIDA

Para melhor compreender a questão fundiária de Ilha Comprida, mister que se faça um parêntese para realçar uma característica que sempre a acompanhou a dominialidade das ilhas no Brasil, tamanha é a sua importância para a segurança nacional.

Em termos de regulamentação no campo das relações civis, as *Ordenações Filipinas* – que na época regiam sem distinção as relações privadas e públicas, permaneceram em vigor de 1.630 a 1.916. E, no Livro II, Título XXVI, nº 10, já considerava as ilhas como “*as adjacências mais chegadas ao Reino*”. Segundo a linguagem da época e o tratamento especial que foi concedido às ilhas, verifica-se que, *as adjacências mais chegadas ao Reino* constituem o território circundante ao continente, de maior importância para o Estado⁵⁵.

As Constituições de 1.824, 1.891, 1.934, 1.937 e 1.946, quedaram-se silentes sobre o tema das ilhas *lato sensu*, que só veio a ser tratado novamente de forma direta pela legislação federal com a edição do Decreto - Lei nº 9.740/46, que em seu Art. 1º, assim disciplinava:

Art. 1 – Incluem-se entre os bens móveis da União:
(...) d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer outro título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares; (...).

A Constituição de 1.967, além de ratificar a dominialidade sobre as áreas que já lhe pertenciam, no inciso V do Art. 4º, abordou expressamente sobre a propriedade da União sobre as ilhas oceânicas, dispondo:

Art. 4 – Incluem-se entre os bens da União:
II - os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países.

O fato da Constituição de 1.967 ter utilizado a expressão “ilha oceânica” ao invés de “ilha marítima”, é apenas uma questão de sinonímia, até porque se confundem muito as noções de mar e de “mar oceano⁵⁶”.

55 PAIVA, Adriano Martins. *Op. cit.*

56 *Ibidem.*

No entanto a polêmica permaneceu. E somente veio a ser pacificada com o julgado unânime do Supremo Tribunal Federal, proferido no RE 101.037/SP, Relator Ministro Francisco Resek:

“ (...) A tese ora prevalente na espécie tem apoio na abordagem técnica de um dos mais conhecidos e respeitados geógrafos do Brasil neste século, Aroldo de Azevedo; a quem se reporta, concordante, não menos ilustre expoente do direito administrativo, Hely Lopes Meirelles, quando afirma: `as ilhas marítimas classificam-se em costeiras e oceânicas. Ilhas costeiras são as que resultam do relevo continental ou da plataforma submarina; ilhas oceânicas são as que se encontram afastadas da costa e nada têm a ver com o relevo continental ou com a plataforma submarina. (Direito Administrativo Brasileiro: São Paulo, RT, 1983, p. 451)”

Tal distinção perdurou até a CF 1.988, que tornou a estabelecer em favor da União a titularidade das ilhas costeiras e oceânicas. Contudo, com a EC 46/2005, a União foi despojada do domínio sobre as ilhas costeiras, desde que estas sejam sede de Município e/ou não estejam afetadas a unidade federal ambiental⁵⁷.

Assim, com relação à Ilha Comprida, conquanto a maior parte já se encontrar loteada e com títulos registrados em favor de particulares, é certo que, até a Constituição Federal de 1.967, toda a Ilha estava sob jurisdição da União Federal, passando-se a pertencer ao Estado de São Paulo somente a partir da promulgação da referida Constituição. Contudo, com a vigência da Constituição de 1.988, a dominialidade da Ilha Comprida retornou ao patrimônio da União Federal, passando-se novamente ao Estado a partir da EC 46/2005.

Ocorre, porém, que o fato das Constituições Federais indicarem a dominialidade em favor do Estado ou da União não implica a transferência do domínio aos referidos entes Federados de forma infalível e automaticamente, porquanto, como vimos, é somente com a ação discriminatória que poderá ensejar-se a quebra da presunção de veracidade em favor do proprietário particular que ostenta o registro na serventia imobiliária. Portanto, cumpre ao atual interessado (Estado de São Paulo) promover a ação discriminatória para segregar as terras públicas das particulares, ponderando o melhor interesse público, visto que a

⁵⁷ *Ibidem*.

manutenção das situações fáticas e jurídicas já consolidadas parece ser um melhor caminho do que a investigação da origem dominial de toda a Ilha Comprida, especialmente se levarmos em consideração as centenas de loteamentos aprovados, implementados e ocupados.

11.2. DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE ILHA COMPRIDA

O parcelamento do território da Ilha Comprida é algo entre 80% a 90%, fruto da implantação de diversos loteamentos que se iniciaram na década de 1950.

Para que se evitasse a degradação ambiental da Ilha Comprida em razão das centenas de loteamentos implantados, em 11 de março de 1.987, o Estado de São Paulo baixou o Decreto Estadual 26.881, que criou a APA de Ilha Comprida, sendo regulamentada pelo Decreto Estadual 30.817 de 1.989, no qual são estabelecidas as responsabilidades dos órgãos ambientais e governos locais, e define-se um zoneamento para a Ilha.

Em 1.992, um novo fato vem a aumentar a complexidade na gestão do problema fundiário da APA de Ilha Comprida: A emancipação política e administrativa da Ilha, que passa a ser em toda sua extensão, o município da Estância Balneária de Ilha Comprida. Se por um lado os problemas da Ilha passam a ser gerenciados por uma única prefeitura, por outro, passa a haver um conflito entre os interesses de um território municipal e uma APA Estadual, que ocupa todo o seu território.

As Áreas de Proteção Ambiental pertencem ao grupo de unidades de conservação de uso sustentável. Constituídas por áreas públicas e/ou privadas, têm o objetivo de disciplinar o processo de ocupação das terras e promover a proteção dos recursos abióticos e bióticos dentro de seus limites, de modo a assegurar o bem-estar das populações humanas que aí vivem, resguardar ou incrementar as condições ecológicas locais e manter paisagens e atributos culturais relevantes.

Nota-se, portanto, que a ocupação humana não é proibida nas Áreas de Proteção Ambiental. Ao revés, o intento da APA é organizar e conciliar o desenvolvimento sustentável.

As Áreas de Proteção Ambiental (APA) possuem um conselho consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações representativas da sociedade civil e da população residente no local, conforme o disposto em regulamento e no ato de criação da unidade. No caso da APA de Ilha Comprida a sua gestão é acometida à Fundação Florestal, que deve organizar e formar o comitê gestor, de acordo com o decreto que a regulamentou.

De acordo com o Decreto Estadual n. 30.817/89, a Ilha Comprida foi subdividida em vários tipos de zoneamento para fins de ocupação e uso do solo. Cerca de 70% (setenta por cento) da Ilha Comprida foi alocada como Zona de Vida Silvestre, onde não se permite o parcelamento do solo e a construção de edificações, exceto se destinadas a pesquisas ambientais.

Esta restrição deve ser vista com ressalvas, pois, conforme já asseverado acima, boa parte da Ilha foi loteada entre os anos de 1950 e 1970. Assim, uma norma ulterior não pode prejudicar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, ou seja, o Decreto que regulamentou a APA não enseja o cancelamento dos loteamentos e construções já realizados.

Verifica-se, também, que nos zoneamentos onde a ocupação humana é permitida, estabeleceram-se lotes mínimos de 500 m² a 3.500 m², que poderão ser ocupados após prévia aprovação pela Prefeitura Local, nos termos do ofício 087/10, da CETESB de Iguape.

Mais uma vez, deve-se observar os loteamentos já implantados, já que a maior parte possui lotes de 250 m², que poderão ser ocupados se aprovados pela Prefeitura Municipal, nos termos do art. 4º., do referido decreto.

O que não é possível nestas áreas nas quais a ocupação é permitida é o desdobro e a unificação que vise a alterar o tamanho do lote em detrimento ao disposto no Decreto que instituiu a APA. Assim, só será permitido o desdobro e a unificação de lotes se o seu resultado gerar um ou mais lotes que observem a metragem mínima prevista no Decreto 30.817/89. Se o empreendimento resultar metragem diferente, faz-se necessária a prévia autorização da CETESB, conforme resposta às questões formuladas por este serviço e respondidas pelo órgão ambiental em referência (Ofício 087/10).

Esta questão é deveras importante, mormente em razão da grande pressão que sofremos ao proibir o desdobro a lotes inferiores à metragem prevista na APA sem que houvesse o imprescindível licenciamento ambiental. É sabido que a Ilha Comprida sofreu muito com as especulações imobiliárias ocorridas no passado e ainda sofre com o a ganância de pequenos grupos que focam unicamente os seus próprios interesses em detrimento do direito difuso de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As divergências políticas em Ilha Comprida obstaram até mesmo que uma lei fundamental para a organização urbanística do Município fosse aprovada, visto que a Ilha Comprida até hoje não tem o seu Plano Diretor, o que impede o desenvolvimento planejado da Cidade.

Ao ensejo de finalizar esta questão, cumpre-nos fazer duas observações concernente à criação da APA de Ilha Comprida: 1-) Poderia o Estado de São Paulo regulamentar uma APA em área fora de sua jurisdição? 2-) É válida a limitação instituída pela APA no que diz respeito à Zona de Vida Silvestre, já que não houve o pagamento de indenização pelo Estado em favor das pessoas prejudicadas?

Com relação à primeira questão, é de se observar que a CF 1.988 estabelece que as ilhas oceânicas e marítimas são territórios da União. Assim, quando da regulamentação da APA, em 1.989, eventual direito sobre as terras públicas ali localizadas seriam de competência exclusiva da União. Não há de se falar em norma mais protetiva relacionada ao meio ambiente neste caso, pois somente se

aplica esta tese quando houver sobreposições válidas de competência, ou seja, é certo que a União pode instituir uma unidade de conservação em área federal, estadual ou municipal; o Estado pode instituir uma unidade de conservação em área estadual e municipal e o Município somente pode instituir unidades de conservação em seu próprio território. O contrário não é permitido. Assim, entendemos que o Estado não podia regulamentar a APA de Ilha Comprida quando a CF 1.988 previa expressamente que se tratava, eventualmente, de bens públicos da União os imóveis ali localizados e que não tinham origem legítima.

Logicamente, só seria possível saber quais seriam os bens públicos da União na Ilha Comprida se aquela tivesse proposto a competente ação discriminatória. Não obstante, cremos que o Estado não poderia legislar nem mesmo residualmente, porque o direito de legislar está relacionado ao direito material correspondente, sendo que a Ilha Comprida somente passou a integrar eventual patrimônio jurídico do Estado de São Paulo após a EC 46/05.

No que concerne à segunda indagação, cumpre-nos constatar que a criação de unidades de conservação, no Brasil, tem sido cercada de grandes polêmicas. A despeito de sua importância na execução da política ambiental, é inegável que ela tem sido tratada com displicência pelo Poder Público, transformando esse relevante mecanismo de proteção em meras efemérides ambientais, logo depois abandonadas pela necessidade de produção de fato novo, especialmente em razão da falta de recursos financeiros para a sua efetiva implantação⁵⁸.

No entanto, como diz Edis Milaré, “uma unidade de conservação não se institui a partir do nada. Pressupõe a matéria (natureza), o agente (Poder Público) e os meios e instrumentos (fatores) para a sua efetivação. Deveras, a criação de unidades de conservação implica em despesas de grande vulto, já que as áreas atingidas são vastas e o direito de propriedade deve ser observado⁵⁹”.

Com efeito, ainda que a criação de espaços especialmente protegidos esteja prevista como uma das formas de efetiva proteção ao meio ambiente ecologicamente

58 BRASIL. Tribunal Regional Federal. Região 4. Vara Ambiental de Curitiba. ACP nº 2009.70.00.025365-5/PR. Juiz Federal Dr. Nicolau Konkel Júnior. Autor: Colônia dos Pescadores Z13. Réu: IBAMA. <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfpr&documento=4288539&DocComposto=&Sequencia=&hash=d9c28495adc6de2c09e7fc069a7db0b9> Acesso em: 24 jun. 2010.

59 *Ibidem*.

equilibrado, direito fundamental, não é menos certo que o direito de propriedade também é uma garantia da mesma estatura Constitucional⁶⁰.

Percebe-se que a APA de Ilha Comprida, principalmente no que concerne à ZVS, é uma unidade de conservação de papel, pois a despeito do ato jurídico de criação, permanece na espera, por longa data, por ações do Poder Público para sua efetiva implantação.

Ao longo destes vinte anos de APA, o Estado *nunca* procurou a sua efetiva implantação. O Município de Ilha Comprida sempre ignorou as regras da unidade de conservação, autorizando até mesmo a construção de imóveis na Zona de Vida Silvestre.

Até a nossa vinda à serventia imobiliária de Iguape *não* havia definição do órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental. A Fundação Florestal negava a sua competência para o licenciamento, atribuindo-a à CETESB, e esta responsabilizava a Fundação Florestal.

A fiscalização da CETESB carece de recursos humanos, existindo apenas 03 (três) fiscais para inspecionar o imenso Município de Iguape e os mais de 70 km de praias de Ilha Comprida.

O conselho gestor da APA de Ilha Comprida foi implantado poucas vezes, existindo sérias divergências sobre a forma de sua condução.

Consoante ofício n. 032/10, da Fundação Florestal de Cananeia, mesmo após 20 (vinte) anos da regulamentação da APA de Ilha Comprida não foi aprovado nenhum plano de manejo.

A criação da APA de Ilha Comprida como um espaço ecologicamente protegido, com seu sucessivo abandono, caracteriza uma irresponsabilidade do Poder Público.

60 *Ibidem*.

A proposição inserida no artigo 15, § 2º, da Lei 9.985/00, afirma que “Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental”.

Destarte, conquanto o Decreto Estadual que regulamentou a APA não tenha declarado expressamente que os imóveis situados na ZVS são considerados de utilidade pública, é certo que o intuito da norma deve ser buscado, analisando-o de acordo com os ditames constitucionais, especialmente o direito de propriedade. Implicitamente, é clarividente que o Decreto em questão reconheceu a ZVS como sendo imóvel de utilidade pública, já que o meio ambiente é direito difuso.

Com esse fundamento, cremos que pode ser reconhecida a caducidade do Decreto no que concerne à ZVS, visto a impossibilidade dele servir de base para a desapropriação dos imóveis sob domínio do particular e localizados na ZVS, já que impôs restrições absolutas sobre o direito de propriedade e porque não houve ação ou acordo de desapropriação no prazo de cinco anos a contar do Decreto Estadual 30.817/89, conforme previsto no artigo 10, do Decreto-lei Federal n. 3.365/41.

Com relação aos demais zoneamentos em que a ocupação é permitida, entendemos que não há de se falar em caducidade do Decreto, porquanto não se vislumbra uma restrição absoluta ao direito de propriedade. Assim, no que se refere aos imóveis ali localizados, cumprirá ao particular propor ação indenizatória em razão de eventual desvalorização do imóvel em decorrência das limitações administrativas oriundas do ato do Poder Público.

Neste sentido, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática do Ministro Sepúlveda Pertence, que *mutatis mutandis*, aplica-se à questão acima, já que afirmou que “a implantação de parque nacional como unidade de proteção integral não se consuma com o simples decreto de criação, pois assegurados, pela Lei 9.985/00, assim como, às suas populações

tradicionais a indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes e a realocação do Poder Público *em local e condições acordadas entre as partes*⁶¹”. (MS 24.349/DF).

Cumprê-nos observar, porém, que não é atribuição do oficial registrador reconhecer a inconstitucionalidade ou ilegalidade de uma lei, já que toda a norma nasce com presunção relativa de constitucionalidade, a qual somente deixará de prevalecer quando houver declaração judicial pela via abstrata ou “incidenter tantum”.

Vale ressaltar, enfim, que além das restrições ambientais decorrentes da APA de Ilha Comprida, deverão ser observadas as Áreas de Preservação Permanente previstas no Código Florestal e na Resolução 303/02, do CONAMA, além da necessidade de preservação de áreas verdes em lotes urbanos - no caso de supressão de mata nativa e na ausência de compensação com áreas verdes do loteamento-, nos termos do Decreto Federal 750/93 e legislações estaduais pertinentes.

12. DAS PREMISSAS PARA A ANÁLISE DAS CAUSAS QUE ENSEJARAM OS CANCELAMENTOS E BLOQUEIOS DOS LOTEAMENTOS DA COMARCA DE IGUAPE

Finalmente chegamos ao cerne do nosso estudo, já que o intento precípua é analisar as causas que culminaram com as diversas irregularidades encontradas no serviço imobiliário de Iguape, para que, em seguida, sejam estudadas medidas que possam solucionar ou amenizar os conflitos fundiários desta região.

Inicialmente, temos de advertir que deverão ser revistos pelo leitor alguns conceitos e princípios do direito registrário, especialmente no que concerne à rigidez da interpretação da norma, sempre levada ao extremo em prol da segurança que deve transmitir o registro imobiliário.

61 *Ibidem.*

Não se trata de amenizar ou agir com leniência à vista de uma irregularidade, mas de se ponderar a *supremacia do interesse público*, que deverá servir de norte para as decisões que pautam a Administração Pública.

Isto porque, segundo o brilhante Celso Antônio Bandeira De Mello, “a supremacia do interesse público, em conjunto com a sua indisponibilidade, constituem-se em força-matriz do sistema jurídico-administrativo, sendo efetivas premissas sobre as quais se assenta a edificação do direito administrativo, sendo que a supremacia do interesse público – objeto precípua de nossa atenção – tem como consequência não só uma posição privilegiada como preeminente de parte dos órgãos componentes da Administração Pública. Contudo, como bem adverte o ilustre jurista (na melhor acepção que o termo contempla), isso não quer dizer que haja total e irrestrita liberdade para que o administrador público desempenhe suas atividades ao sabor e talante de seus interesses, na medida em que a função administrativa, repetindo ao que certa vez já se disse, consiste em aplicar a lei de ofício, tendo em vista sempre o aspecto finalístico que a informa, produto de inexoráveis limitações⁶²”.

Como sustenta o insigne Hely Lopes Meirelles, “a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. É justamente este escopo que deve pautar todas as ações do administrador público, qual seja, a finalidade pública, premissa fundamental da gestão da *res publica*⁶³”.

É cediço, outrossim, que a atividade correcional, exercida pelo Juiz corregedor permanente e pela Egrégia Corregedoria Geral de Justiça, é atividade atípica do Poder Judiciário, visto que não está presente a Tutela Jurisdicional do Estado, existindo apenas a atividade administrativa de fiscalização e disciplinar dos atos praticados pelos que exercem a função pública, devendo esta atividade ser pautada pelos princípios inerentes ao Direito Administrativo, especialmente na supremacia do interesse público, como acima dissertamos.

62 MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 26-27.

63 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 88.

Sobremais, além do princípio acima aduzido, os princípios registrários também deverão ser interpretados de acordo com a diretriz da socialidade, insculpido por Miguel Reale no novel código civil. Segundo este princípio, procura-se se superar o caráter individualista que imperava na codificação de Bevilacqua⁶⁴. Assim, deve-se buscar sempre a função social da norma e dos contratos para harmonizá-la com a supremacia do interesse público.

Confessamos, porém, que no início de nossa delegação foi muito difícil interpretar a norma registrária em consonância com a função social e com a supremacia do interesse público. Esta dificuldade adveio da escola exegética que fundamenta praticamente toda a nossa formação registrária, provavelmente em razão de abordar um tema patrimonialista, que necessita de extrema segurança jurídica. Porém, após nos aprofundarmos nas decisões da E. Corregedoria Geral de Justiça, cujos pareceres foram formulados por juízes assessores visionários e de luminosa sabedoria, revisamos os nossos conceitos mais ortodoxos.

Com efeito, verificamos que, na Comarca de Iguape, temos um enorme campo para a aplicação da tese do *diálogo das fontes*, pela qual todo o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente em busca da pacificação social.

De fato, no direito registrário da Comarca de Iguape, é imprescindível a aplicação dos princípios constitucionais e administrativos, particularmente aqueles que visam a proteção da dignidade humana, à solidariedade social, à ampla defesa, à segurança jurídica e à supremacia do interesse público. É preciso, portanto, dialogar o direito registrário com o direito público-constitucional.

Um exemplo que pode ser citado e amplamente aplicado refere-se à possibilidade da manutenção de atos nulos. Deveras, a doutrina e a jurisprudência são unânimes quando afirmam a impossibilidade de convalidação dos *atos nulos*. Por outro lado, o princípio da segurança jurídica impede a perpetuação de controvérsias e privilegia a sedimentação das relações jurídicas. Por tal razão, a doutrina defende a existência de um prazo razoável para se proceder à declaração de nulidade dos atos administrativos nulos de que decorressem efeitos favoráveis aos administrados. Ainda, segundo entendimento doutrinário, não deverão ser declarados nulos quando, cumulativamente: i) houver

64 TARTUCE, Flávio. *Direito Civil. Série Concursos Públicos*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2006, p. 89.

terceiros de boa-fé atingidos; ii) quando a sua declaração de nulidade causar maior prejuízo à Administração Pública do que a manutenção do ato inquinado (supremacia do interesse público) e; iii) não houver prejuízo ao Erário Público decorrente do ato nulo.

Adira-se, ainda, que nas hipóteses concernentes aos loteamentos da Comarca de Iguape, deverá ser considerada a prescrição aquisitiva prevista nos Códigos Civis de 1916 e de 2003, já que se trata de uma forma de aquisição de um direito real sobre um bem pelo decurso do prazo.

Conforme será verificado, muitas decisões de cancelamento e bloqueio foram prolatadas após o prazo prescricional aquisitivo de 20 (vinte) anos relativo à usucapião extraordinária do Código Civil de 1.916.

13.1. DAS CAUSAS DE CANCELAMENTO E BLOQUEIO ADMINISTRATIVOS DOS LOTEAMENTOS DE IGUAPE

De acordo com os ensinamentos da doutrina da eminente Alyne Yumi Konno, quando se busca o cancelamento de registro é importante observar que há duas vias básicas: a voluntária e a coacta.

“O cancelamento voluntário ocorre quando: i) houver requerimento unânime das partes que tenham participado do ato registrado, se capazes, com as firmas reconhecidas por tabelião. Ex: Distrato de compromisso de venda e compra; ii) requerimento do interessado com instrumento hábil. Ex: a certidão de óbito do usufrutuário para cancelamento do usufruto”⁶⁵.

Quando o cancelamento advier de decisão judicial, somente poderá ser lançado na matrícula após o trânsito em julgado, visto que o cancelamento do registro não pode ser levado a efeito de modo provisório ou condicional, pois destrói em absoluto o direito a que se refere⁶⁶.

65 KONNO, Alyne Yumi. *Op. cit.*, p.47.

66 *Ibidem*.

No que concerne ao cancelamento administrativo, segundo a luminosa doutrinadora, que cita decisão proferida pela E.CGJSP “A jurisprudência de nossos tribunais tem admitido o cancelamento do registro na esfera administrativa, desde que se trate de nulidade de pleno direito, entendida como tal aquela que diga respeito à errônea, equivocada qualificação positiva de título no cadastro imobiliário⁶⁷”.

Assim, vislumbra-se a possibilidade do cancelamento *ex officio*, especialmente na função correcional do Juízo Corregedor, visto que, conforme assinalamos anteriormente, este exerce função administrativa, devendo ser observado o princípio da autotutela nesta atividade.

Evidentemente, somente as nulidades formais (de registro) podem ser declaradas *ex officio*, pois não podemos olvidar que o nosso sistema registrário é eclético. Sendo assim, se a nulidade for relativa ao título subjacente ao registro, deve ser perquirida em ação própria, já que estaremos diante de um vício social ou de consentimento.

Como consequência do cancelamento, serão atingidos todos os atos que tinham como substrato o ato cancelado já que nenhum registro pode subsistir sem o necessário encadeamento com a origem. A filiação, ou seja, o princípio da continuidade não pode deixar de ser observado. Cancelada por qualquer motivo, a transcrição anterior, as matrículas e os registros nela fundados também não podem prevalecer autonomamente, pois desaparece o elo da corrente filiatória⁶⁸.

Sobremais, deve-se observar que o cancelamento não poderá ser declarado se atingir terceiro de boa-fé, que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel, e sem que seja oportunizada a ampla defesa (art. 214 e ss, da lei 6.015). Esses requisitos, infelizmente, não existiam antes da lei 10.931/04. Porém, tendo em vista o diálogo das fontes supracitado, não se olvide que tais disposições também deverão ser aplicadas às decisões proferidas na vigência do CC de 1.916 e da CF 1.988.

67 *Ibidem*, p. 49.

68 *Ibidem*, p. 50.

Conquanto o cancelamento seja definitivo, excepcionalmente é possível o cancelamento do cancelamento quando o ato administrativo de cancelamento for inquinado de nulidade e, conseqüentemente, não produz nenhum efeito, sendo, então, restabelecido o registro cancelado por este cancelamento nulo⁶⁹.

Por outro lado, o bloqueio, previsto no art. 214, da Lei Federal 6.015/73, é medida acautelatória, já que mantém o registro, mas evita que o oficial pratique qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio⁷⁰.

Nota-se, portanto, que o bloqueio caracteriza-se pela suspensão provisória do *ius disponendi* referente a determinado imóvel, destinado a salvaguardar a integridade dos assentos registrários⁷¹.

Feitas essas ressalvas, iniciaremos a análise individual das principais causas de *cancelamento e bloqueios administrativos* do registro imobiliário de Iguape. Em seguida, dissertaremos também sobre a possibilidade de utilização dos novos mecanismos de regularização fundiária instituídos pela Lei Federal 11.977/09 e pelos Decretos Estaduais n.s 52.052 e 52.053, ambos de 13 de agosto de 2.007.

13.2. VÍCIO DE ORIGEM (AQUISIÇÃO A *NON DOMINO*) – REGISTRO PAROQUIAL – REGISTRO DE TERRAS DE DOMÍNIO – LIVRO DO TOMBO

Embora grande parte dos parcelamentos que foram cancelados em razão do vício de origem, por terem seus títulos de aquisição fundados em registros paroquiais ou registro de terras de domínio, tenham sido restabelecidos,

⁶⁹ *Ibidem*, p. 48.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 51.

⁷¹ *Ibidem*.

cumpre-nos ressaltar que alguns parcelamentos ainda encontram-se restringidos por este motivo.

A razão subjacente a esses cancelamentos foi motivada pelo D. Juízo Corregedor sob o fundamento de que estes tipos de títulos não geram o domínio, porque a sua criação visava apenas finalidades estatísticas.

Contudo, como frisamos no início deste estudo, antes da vigência do Código Civil de 1.916, que estabeleceu em seu artigo 859 que se presume pertencer o direito real à pessoa que o inscreveu ou transcreveu, não existia registro que demonstrasse a prova do domínio. Naquela época, vigia a Lei n. 1.237/64, que criou a *transcrição*, cujo objetivo era o de produzir efeitos perante terceiros, para a transmissão onerosa ou gratuita *inter vivos*. Ressalvava a mencionada lei, entretanto, em seu artigo 8º., que a *transcrição* não induzia prova de domínio, que ficava a salvo a quem fosse.

O domínio, portanto, antes da entrada em vigor do Código Civil, era provado apenas pelo título, pois o Brasil não contava com um sistema registrário.

É certo que o registro no livro de registro de terras de domínio, livro do tomo ou no registro paroquial não tinham o condão de assegurar o domínio, mas apenas de externar a publicidade do domínio do particular.

O registro dos imóveis nesses livros, no entanto, não pode deixar de ser considerado. Isto porque, conforme já afirmado, antes da vigência do CC/1916, a propriedade era demonstrada pelo título. O registro do imóvel nesses livros, assim, não exclui a possibilidade de a pessoa, cujo nome estiver registrado o imóvel, possuir o título apto a conferir o domínio do bem.

Destarte, tendo a cadeia filiatória, após o advento do CC/1916, inaugurando-se com a apresentação do título de domínio, não se deve cancelar o registro apenas pela circunstância de terem havido os mencionados registro. Este é o entendimento da E. CGJSP, face ao precedente da Comarca de Eldorado

(Processo C.G n. 1.056/95), no qual ficou consignado que o registro não pode ser cancelado *somente* pelo fundamento de ter sido a propriedade anteriormente registrada no livro de registro de terras de domínio ou no registro paroquial⁷².

13.3. CARTA DE DATAS EXPEDIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUAPE

Esta é uma das principais causas de cancelamento dos loteamentos localizados na Comarca de Iguape e que merece ser revista. Encontramos 15 (quinze) loteamentos que estão com seu registro restringido em decorrência desta causa.

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO_DE_LOTEAMENTO	MUNICIPIO
51	ANACAPRI	PRL 58	IGUAPE
38	BEVERLI	PRL 30	IGUAPE
78	CHACARA HAITI	NADA CONSTA	IGUAPE
79	CHÁCARA JARDIM CONCÓRDIA	PRL 097	IGUAPE
82	CHÁCARA SANTO ANTÔNIO DE IGUAPE - GLEBA II (DOIS)	PRL 215	IGUAPE
85	CHÁCARA VALE DO RIBEIRA	PRL 252	IGUAPE
142	HAITI	NADA CONSTA	IGUAPE
158	JARDIM AEROPORTO	PRL 156	IGUAPE
182	JARDIM ESPERIA	PRL 105	IGUAPE
185	JARDIM GIGLIO	PRL 082	IGUAPE
188	JARDIM LUCIANA	PRL 143	IGUAPE
242	JARDIM NOVO ROCIO	PRL 253	IGUAPE
331	SETE BELO – GLEBA E	PRL 249	IGUAPE
252	JARDIM TIRRENIO	PRL 113	IGUAPE
353	TRINACRIA	PRL 111	IGUAPE

Conforme já dissertado acima, os 1º e 18º perímetros de Iguape já foram devidamente discriminados e suas sentenças foram devidamente registradas em 07/10/1974 e 31/03/1964, sob os n.s de transcrição 21.920 e 12.873, respectivamente.

De acordo com revogado artigo 60, do Decreto-lei Complementar Paulista n. 09, de 31 de dezembro de 1969, “Pertence ao Patrimônio Municipal as terras devolutas que se localizam dentro do raio de oito quilômetros contados do ponto central da sede do Município, e de doze, contados da Praça da Sé do

72 Corregedoria Permanente da Comarca de Iguape. Registros Públicos. Juiz de Direito Dr. Antônio Carlos Santoro Filho. Processo PRL 196 “Villa Capri”. DOE 17/05/1996.

Município de São Paulo. Ainda, segundo o parágrafo único do referido dispositivo “Integram, igualmente, o patrimônio municipal, as terras devolutas que se localizam dentro do raio de seis quilômetros, contado do ponto central dos distritos”.

Assim, em decorrência da transmissão das terras devolutas ao patrimônio Municipal *ex vi legis*, a Prefeitura de Iguape outorgou algumas carta de datas que foram transcritas no registro de imóveis de Iguape em favor do adquirente.

Não houve nenhuma notícia de irregularidade nos Processos de Registro de Loteamento. Contudo, o D. Juízo Corregedor Permanente deduziu que “A Municipalidade dispôs da área que veio a ser loteada *antes que recebesse do Estado de São Paulo* as áreas devolutas municipais, o que ocorreu somente com a abertura de matrícula em momento posterior”⁷³, caracterizando-se, portanto, aquisição *a non domino* pelos loteadores.

Data venia, a fundamentação do D. Juízo Corregedor não deve prevalecer, porquanto o Município adquiriu as terras devolutas automaticamente, de acordo com o revogado art. 60, do Decreto-lei Complementar n. 09/69. O fato de tê-las disposto antes do descerramento da matrícula específica não caracteriza aquisição *a non domino* pelo particular, visto que o registro, excepcionalmente nesta hipótese, tem efeitos publicitários e garantidores - não é constitutivo do direito real -. Assim, se houve alguma irregularidade, esta foi sanada com o descerramento da matrícula e individuação das áreas concernente às terras devolutas municipais.

Não se trata, portanto, de ato nulo - disposição de propriedade por quem não é o legítimo proprietário-, mas de ato anulável que foi convalidado com o ulterior descerramento da matrícula e individuação das terras devolutas municipais.

Ressaltamos, ainda, que no próprio termo de convenção administrativa para regularização de registro imobiliário, celebrado em 11 de

73 Corregedoria Permanente da Comarca de Iguape. Registros Públicos. Juiz de Direito Dr. Caramuru Afonso Francisco. Processo PRL 058 “Ana Capri”. DOE 15/04/1993.

outubro de 1.995, entre o Estado de São Paulo e o Município de Iguape, a Fazenda do Estado afirma que “as Terras Devolutas descritas no memorial anexo, acham-se transcritas, em área maior, em nome da Fazenda do Estado de São Paulo, *mas passaram ao domínio municipal, valendo o Decreto-lei Complementar n. 09, de 31 de dezembro de 1969, como título de aquisição* e o presente termo de convenção como instrumento forma de individuação das Terras Devolutas *cujo domínio foi transferido “ex vi legis”*”.

Portanto, entendemos plenamente possível a revisão dessas decisões que consideraram a referida aquisição pelos loteadores como sendo *a non domino*, especialmente se já houver loteamento aprovado e a aquisição e ocupação de lotes por terceiros de boa-fé, visto que os *motivos determinantes* (aquisição *a non domino*) não correspondem à realidade imputada na decisão.

13.4. CANCELAMENTO DE LICENÇA MUNICIPAL POR DETERMINAÇÃO DO JUIZ CORREGEDOR

Observamos, nesta Comarca, que muitos loteamentos não foram restabelecidos em razão da licença municipal ter sido cancelada por *determinação* do Juízo Corregedor. Não se deve negar, de fato, a possibilidade da própria Administração Pública anular atos ilegais ou revogá-los por critério de oportunidade e conveniência, ressaltando a preservação dos direitos adquiridos.

Entretanto, é certo que o D. Juízo Corregedor não pode, em procedimento administrativo de revisão de loteamentos, determinar que a Prefeitura Municipal proceda ao cancelamento do ato de licença de loteamento, visto que isto significa que o Poder Judiciário poderia imiscuir-se em competência do Poder Executivo, ferindo-se a autonomia dos Poderes.

Neste sentido, extrai-se trecho de decisão da E. CGJSP, proferido nos autos C.G. n. 281/93: “Não se vê amparo legal para que o Poder Judiciário, agindo de ofício, no exercício de atividade correcional e, portanto, no âmbito de função atípica e estritamente administrativo, possa compelir o Poder Executivo

Municipal a revogar ato administrativo que editara na esfera de sua competência constitucional⁷⁴”.

Destarte, cremos que a determinação judicial de cancelamento do ato de licença, na esfera correcional, não pode ser óbice para o restabelecimento de loteamentos, devendo ser revogadas eventuais determinações neste sentido.

13.5. VÍCIOS DE CONTINUIDADE E ESPECIALIDADE DOS REGISTROS DE ORIGEM

Trataremos desses dois vícios em conjunto, porque constatamos que, na maioria dos loteamentos que foi cancelado ou bloqueado houve conexão entre os princípios da especialidade e da continuidade. Explicamos: Muitos loteamentos da Comarca de Iguape foram cancelados ou bloqueados porque havia pobreza franciscana nas descrições das áreas nas transcrições antigas.

Não obstante a pobreza das descrições nestas transcrições, os imóveis eram alienados em *parte certa*, sem a participação dos demais condôminos, originando-se uma nova transcrição devidamente especializada, com a área já individuada em nome do adquirente.

É cediço que só pode haver a extinção do condomínio civil com a participação de todos os condôminos, porquanto se trata de bem comungado por todos os co-proprietários, devendo ser feita sua extinção mediante divisão amigável ou judicial. Porém, na Comarca de Iguape, por mais de 20 ou 30 anos, foi comum a alienação de parte certa sem a extinção do condomínio, implantando-se, em seguida, diversos loteamentos, ofendendo-se a continuidade, já que houve disposição do imóvel sem a participação de todos que exerciam o domínio sobre o bem. Não obstante, verificamos, também, que nem sempre a aquisição da parte certa originava novas transcrições ou matrículas devidamente especializadas qualitativamente. Desta forma, as partes promoviam a retificação unilateral das áreas

74 ECGJSP. Processo CG nº 281/93. Comarca de Iguape. Registros Públicos. Relator: Juiz de Direito Auxiliar da ECGJSP, Dr. Marcelo Martins Berthe. Data: 12 set. 1994.

adquiridas, sem a necessária intervenção do Poder Judiciário, porquanto antes da vigência da Lei 10.931/04, a retificação somente seria realizada mediante despacho judicial (jurisdição voluntária), exceto no caso de erro evidente, quando poderia ser praticada pelo próprio Oficial.

Deveras, encontramos, nesta serventia, os seguintes loteamentos com vício de continuidade, visto que houve disposição da propriedade sem participação de todos os condôminos.

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO_DE_LOTEAMENTO	MUNICIPIO
58	BAHAMAS	PRL 224	ILHA COMPRIDA
63	BRANCA DE NEVE	PRL 054	IGUAPE
77	CHACARA CACHOEIRAS DA ENSEADA	PRL 180	IGUAPE
87	CHÃO DE FLORES - GLEBA B	PRL 216	IGUAPE
200	LEAO MARINHO	PRL 089	ILHA COMPRIDA
222	MARUSCA	PRL 047	ILHA COMPRIDA
223	MARUSCA "A"	NADA CONSTA	ILHA COMPRIDA
237	PARQUE PONTAL DA TRINCHEIRA	EM CANANEIA	ILHA COMPRIDA
34	SAMBURA	PRL 25	ILHA COMPRIDA
334	SINFONIA DO MAR	PRL 072	ILHA COMPRIDA
359	VIA FELICE	PRL 233	ILHA COMPRIDA
5	VILA MARIA	PRL 14	REGISTRO
371	WAIKIKI	PRL 122	ILHA COMPRIDA

No que concerne ao vício de especialidade, conforme já ressaltado, a iniquidade relaciona-se, precipuamente, a: i) – falta de especificidades em descrições antigas (especialidade qualitativa) e; ii) inserção de medidas sem a utilização do procedimento de jurisdição voluntária.

Destarte, encontramos, na Comarca de Iguape, mais de 90 (noventa) loteamentos que ostentam algum vício de especialidade, os quais estão abaixo relacionados:

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO_DE_LOTEAMENTO	MUNICIPIO
57	ARAGARCAS	PRL 220	ILHA COMPRIDA
58	BAHAMAS	PRL 224	ILHA COMPRIDA
62	BOSQUE DA RIBEIRA	PRL 160	IGUAPE
63	BRANCA DE NEVE	PRL 054	IGUAPE
11	BRASILIA - GLEBA C	PRL 43	ILHA COMPRIDA
64	BRISA DO MAR	PRL 074	ILHA COMPRIDA
65	CACHOEIRA DA ENSEADA	PRL 180	IGUAPE
71	CANAA	PRL 158	IGUAPE
31	CANADA	PRL 200	ILHA COMPRIDA
73	CANTO DA JUREIA	PRL 155	IGUAPE
75	CAROLINA	PRL 167	ILHA COMPRIDA
77	CHACARA CACHOEIRAS DA ENSEADA	PRL 180	IGUAPE
80	CHÁCARA PATRÍCIA	PRL 130	IGUAPE

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO DE LOTEAMENTO	MUNICIPIO
83	CHÁCARA SANTO ANTÔNIO DE IGUAPE - GLEBA III (TRÊS)	PRL 188	IGUAPE
86	CHÃO DE FLORES	PRL 217	IGUAPE
87	CHÃO DE FLORES - GLEBA B	PRL 216	IGUAPE
27	CIDADE CREDIALOPOLIS	PRL 269	ILHA COMPRIDA
93	CIGARRAS	PRL 095	ILHA COMPRIDA
97	CLUBE DE PRAIA CACA E PESCA ARRELIA	PRL 042	IGUAPE
100	COSTA DO MARFIM	PRL 142	ILHA COMPRIDA
116	DOIS MARES	PRL 073	ILHA COMPRIDA
44	ESTANCIA ROSA (ILHA GRANDE)	PRL 53	IGUAPE
121	ESTELA MARIS	PRL 190	IGUAPE
122	ESTHER	PRL 250	IGUAPE
123	ESTRELA	PRL 173	ILHA COMPRIDA
124	ESTRELA D'ALVA	PRL 209	ILHA COMPRIDA
140	GUADALUPE	PRL 154	IGUAPE
157	JAMAICA	PRL 132	ILHA COMPRIDA
28	JANAINA I (UM)	PRL 117	ILHA COMPRIDA
163	JARDIM ANACAIA	PRL 223	IGUAPE
168	JARDIM CAMINHO DOS ESCRAVOS I (UM)	PRL 176	IGUAPE
169	JARDIM CAMINHO DOS ESCRAVOS II (DOIS)	PRL 177	IGUAPE
172	JARDIM CIDADE DE DEUS I (UM)	PRL 136	ILHA COMPRIDA
175	JARDIM COLONIAL	PRL 134	ILHA COMPRIDA
180	JARDIM DOS IMIGRANTES	PRL 192	IGUAPE
181	JARDIM DOS SONHOS	PRL 049	IGUAPE
186	JARDIM IMPERADOR	PRL 230	ILHA COMPRIDA
189	JARDIM LUCIMAR	PRL 261	ILHA COMPRIDA
246	JARDIM PRIMAVERA (ILHA COMPRIDA)	PRL 050	ILHA COMPRIDA
249	JARDIM SERENATA	PRL 049	IGUAPE
251	JARDIM SORIEDEM	PRL 211	IGUAPE
192	JARDIM TROPICAL II (ILHA COMPRIDA)	PRL 236	ILHA COMPRIDA
197	LA PLATA II	PRL 201	IGUAPE
200	LEAO MARINHO	PRL 089	ILHA COMPRIDA
201	LILIAN	PRL 157	ILHA COMPRIDA
30	MAR E SOL	PRL 115	ILHA COMPRIDA
220	MARINA DE SÃO FRANCISCO	PRL 166	IGUAPE
221	MARISOL	PRL 112	ILHA COMPRIDA
222	MARUSCA	PRL 047	ILHA COMPRIDA
223	MARUSCA "A"	NADA CONSTA	ILHA COMPRIDA
230	PARAISO DO SUL	PRL 184	IGUAPE
253	PARQUE SUAMIRIM	PRL 022	IGUAPE
256	PEROLA DO ATLANTICO SUL	PRL 182	IGUAPE
258	PONTA DA PRAIA	PRL 071	ILHA COMPRIDA
261	PORTAL DA RIBEIRA I (UM)	PRL 169	IGUAPE
262	PORTAL DA RIBEIRA II (DOIS)	PRL 168	IGUAPE
263	PORTAL DE JANAINA	PRL 127	ILHA COMPRIDA
265	PORTO DE SUBAUMA	NADA CONSTA	IGUAPE
266	PORTO DO PESCADOR	PRL 172	IGUAPE
279	PRAIA DO ARACA	PRL 024	ILHA COMPRIDA
296	RECANTO DAS CACHOEIRAS	PRL 150	IGUAPE
297	RECANTO DAS TONINHAS	PRL 246	ILHA COMPRIDA
300	RECREIO ADRIMAR	PRL 137	ILHA COMPRIDA
309	RECREIO WLADIMAR	PRL 185	ILHA COMPRIDA
310	RERUM NOVARUM II (DOIS)	PRL 198	IGUAPE

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO_DE_LOTEAMENTO	MUNICIPIO
311	RETIRO DO SOL	PRL 174	IGUAPE
313	SABAUMA	PRL 126	ILHA COMPRIDA
34	SAMBURA	PRL 25	ILHA COMPRIDA
316	SAN REMO DAS PRAIAS	PRL 131	ILHA COMPRIDA
318	SANTA MONICA	PRL 080	ILHA COMPRIDA
322	SÃO JOSÉ	PRL 037	REGISTRO
324	SÃO PAULO	PRL 061	IGUAPE
325	SÃO SEBASTIAO DO PARAISO	PRL 242	ILHA COMPRIDA
332	SETE DE SETEMBRO - GLEBA "A"	PRL 041	ILHA COMPRIDA
335	SITIO CANELA	NÃO SE TRATA DE LOTEAMENTO	IGUAPE
337	SITIO LARANJAL	NADA CONSTA, APESAR DE TER SIDO INSCRITO SOB O N. 03, DO LIVRO 08.	IGUAPE
338	SITIO MORRO ILHA	NADA CONSTA, APESAR DE TER SIDO INSCRITO SOB O N. 04, DO LIVRO 08.	IGUAPE
339	SITIO PIRISAL	NADA CONSTA, APESAR DE TER SIDO INSCRITO SOB O N. 05, DO LIVRO 08.	IGUAPE
342	SITIO SERRINHA	NADA CONSTA, APESAR DE TER SIDO INSCRITO SOB O N. 06, DO LIVRO 08.	IGUAPE
343	SITIO TRES IRMAOS	NADA CONSTA, APESAR DE TER SIDO INSCRITO SOB O N. 07, DO LIVRO 08.	IGUAPE
346	SUBAUMA (ILHA COMPRIDA)	PRL 126	ILHA COMPRIDA
348	SUNSET	PRL 159	ILHA COMPRIDA
349	TERRACAS	PRL 203	ILHA COMPRIDA
359	VIA FELICE	PRL 233	ILHA COMPRIDA
360	VIAREGGIO	PRL 086	ILHA COMPRIDA
362	VILA ELIAS	PRL 036	REGISTRO
5	VILA MARIA	PRL 14	REGISTRO
366	VILLA REAL	PRL 171	ILHA COMPRIDA
367	VILLA RICA	PRL 181	ILHA COMPRIDA
370	VITORIA	PRL 231	ILHA COMPRIDA
371	WAIKIKI	PRL 122	ILHA COMPRIDA
372	XANDU	PRL 226	ILHA COMPRIDA

Evidentemente que a revisão das decisões de determinações de bloqueio e cancelamento deve ser realizada individualmente, com manifestação da Prefeitura Local - para que ateste a implantação e ausência de sobreposição do loteamento -, com a participação do Ministério Público - na qualidade de fiscal da Lei e defensor dos interesses de toda a sociedade – e com participação do Oficial Registrador – visto que este último tem o contato imediato com o serviço público e pode sustentar com maior clareza ao D. Juízo Corregedor a situação registrária da serventia em que exerce a sua delegação.

Feitas essas reservas, temos de tecer alguns comentários genéricos sobre a possibilidade de revisão dessas causas de cancelamento e bloqueio.

No que concerne ao vício de especialidade qualitativo, atentaremos que, conforme já assentado pela E. CGJSP (Processo CG n. 8.028/98), em parecer de lavra do brilhante juiz auxiliar da E. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, Dr. Marcelo Fortes Barbosa Filho: “Até meados da década de 80, o entendimento vigente desta Corregedoria Geral impunha, contudo, um controle de especialidade meramente quantitativo e não qualitativo, de maneira que não se pode afirmar que o registro realizado tenha partido de um *erro de qualificação registrária*⁷⁵”.

Ora, se não se trata de vício de registro (formal), não é possível o cancelamento administrativo, pois, como vimos anteriormente, somente os vícios formais são passíveis da autotutela administrativa. Tratando-se, portanto, de vício concernente ao título ou misto (título e registro), somente pela tutela jurisdicional seria possível inferir a nulidade no registro realizado.

Por esta razão, não poderia ser outra a decisão do eminente Magistrado: “Nesse sentido, o bloqueio ordenado não encontra justificativa, eis que não há menor notícia de sobreposição ou da concreta potencialidade de serem causados prejuízos a terceiros, o que levaria a vício substancial e à manutenção da ordem para evitar registros antinômicos”.

Cumpre-nos acrescentar, ainda, um parêntese com relação à especialidade quantitativa. De fato, o caso concreto deverá nortear o D. Juízo Corregedor, visto que, no passado não muito distante, no qual a medição das terras era realizada de forma precária, além de vícios qualitativos - que eram constantes nas transcrições - também havia vícios relacionados à quantidade de área descrita no registro. De fato, a precariedade dos registros fez com que, em tempos idos, fossem muito utilizadas as cláusulas “ad corpus” e “ad mensuram”, as quais tinham por pressuposto óbvio a ciência ou, ao menos desconfiança de que o imóvel *in loco* não se apresentava como no registro⁷⁶. Basta imaginar a medição realizadas por cordas, pela qual as elevações do terreno também eram consideradas na somatória da área, ao revés do que ocorre com o método de coordenadas georreferenciadas, pelo qual são aferidas

75 ECGJSP. Processo CG n° 8.028/98. Comarca de Cananeia. Registros Públicos. Relator: Juiz de Direito Auxiliar da ECGJSP, Dr. Marcelo Fortes Barbosa Filho. Data: 24 jun. 1998.

76 BELLIN, Liciane Inês Schabarum. *Op. cit.*, p. 61.

as medidas por linhas virtuais imaginárias e retilíneas. Assim, um mesmo imóvel pode apresentar áreas diferentes de acordo com o método utilizado.

Portanto, nas hipóteses de vício de especialidade (quantitativo ou qualitativo), mister que seja verificado se o vício formal declinado encobre vício substancial, de acordo com eminente Juiz Francisco Eduardo Loureiro, no parecer exarado no Processo CG n. 1.617/96: “Ressalto que a pesquisa rigorosa e implacável de vícios de especialidade dos registros feitos anteriormente a 1.986 levaria, certamente, ao aniquilamento da propriedade imobiliária no país, medida que não se mostra conveniente ou factível. Em termos diversos, registros antigos feitos em época que o princípio da especialidade tinha outra dimensão, somente devem ser cancelados ou bloqueados quando estiver evidenciado que o vício formal encobre vício substancial, *com concreto risco de prejuízo a terceiros*”⁷⁷.

Enfim, no que diz respeito ao vício de especialidade, *principaliter* quanto à questão da inserção de medidas de modo unilateral, teremos que observar a época em que esta foi realizada, pois conforme consignou o eminente MM. Juiz de Direito Dr. Marcelo Matins Berthe, no Processo CG n. 958/96: “Ao tempo em que se fez o desmembramento, no ano de 1982, a vedação à inovação unilateral da especialidade era orientação jurisprudencial incipiente, pelo que não há de falar em nulidade de pleno direito por esse motivo”.

Neste mesmo sentido, ficou assentado na ementa do processo CG nº 1.946/99, de lavra do insigne Juiz Auxiliar da ECGJSP, Dr. Antônio Carlos Morais Pucci: “*Registro de imóveis - Bloqueio da antiga transcrição e dos registros posteriores - princípio da especialidade* – Descrição deficiente do imóvel que se adequava à linguagem da época. Posterior alteração unilateral da especialidade. Fato ocorrido em época em que se permitia tal modificação. Ausência de notícia sobre sobreposição ou dualidade de registros. Bloqueio levantado⁷⁸”.

No que se refere à questão do vício de continuidade relacionado à ausência de participação dos condôminos na alienação de

⁷⁷ ECGJSP. Processo CG nº 1.617/96. Comarca de São José dos Campos. Registros Públicos. Relator: Juiz de Direito Auxiliar da ECGJSP, Dr. Francisco Eduardo Loureiro. Data: 2 out. 1996.

⁷⁸ ECGJSP. Processo CG nº 1.946/99. Comarca de Iguape. Registros Públicos. Relator: Juiz de Direito Auxiliar da ECGJSP, Dr. Antônio Carlos Morais Pucci. Data: 23 out. 2000.

parte certa, localizada em área maior, temos que nos lembrar do que foi exposto no início deste breve estudo no que se concerne ao sistema registrário brasileiro. Remarque-se, portanto, que até a entrada em vigor do Código Civil de 1.916, a transcrição no registro imobiliário não era obrigatória para a aquisição da propriedade e nem mesmo gerava a sua presunção. Assim, é possível que aquisições anteriores, relativas ao loteador, tenham sido feitas quando da vigência do chamado registro paroquial, que tinha cunho declaratório e estatístico. Assim, se não houver prejuízo substancial experimentado por quem quer que seja deve prevalecer o registro do loteamento e a presunção de veracidade levada a efeito pelo registro, já que se pressupõe que o agente público realiza os atos em consonância com a lei em vigor, respeitando-se os princípios inerentes ao registro imobiliário da época.

Destarte, o cancelamento em razão de uma situação absolutamente sedimentada, não questionada em tempo algum, é providência inconveniente à Administração Pública, devendo ser relevado pela D. Corregedoria, máxime porque afeta interesses patrimoniais de terceiros que adquiriram lotes de boa-fé, acreditando na veracidade daquele registro.

Temos, portanto, que também deve ser remarcado o ponto em que falamos sobre o diálogo das fontes, pelo qual o rigor formal do direito registrário deve interagir com os princípios do Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Civil e Direito do Consumidor.

Neste sentido, o vanguardismo do grande mestre e MM. Juiz de Direito Auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, Dr. Francisco Eduardo Loureiro, que ressaltou a supremacia do interesse público e de terceiros de boa-fé em memorável parecer, nos autos CG n. 742/96: “Em suma, além dos pretensos vícios registrários que não se mostrarem com a indispensável clareza, não se vê *conveniência* na garimpagem *ex officio* de erros cometidos no início do século e já sepultados pela *prescrição aquisitiva* para cancelamento de dezenas de registros. A conduta adotada pelo Juiz Corregedor Permanente, ao invés de *sanear* o sistema registral, apenas teria o efeito de causar *insegurança* e fomentar disputas fundiárias com base na *posse*. É preciso entender que o sistema registral brasileiro padece, efetivamente, de sérios problemas de origem, em vista da extensão territorial e recente

colonização..... Por isso, entendo que o cancelamento administrativo, previsto no artigo 214, da Lei 6.015/73, está subordinado a determinados requisitos, a saber: a) existência de vício registrário; b) efetivo prejuízo que tal cause a terceiros; c) conveniência da Administração, sopesando os efeitos que trarão a manutenção do registro viciado ou seu cancelamento⁷⁹.

Fica clarividente a preocupação e a lucidez do brilhante Magistrado no que se refere à manutenção de um ato ou procedimento administrativo, ainda que nulo, quando ponderado que o seu cancelamento poderia trazer muito mais prejuízos à sociedade do que a sua permanência no ordenamento jurídico.

13.6. CANCELAMENTO POR AUSÊNCIA DE TITULAÇÃO PELO PODER PÚBLICO

Encontramos 36 (trinta e seis) loteamentos que estão aguardando a titulação pelo Poder Público para a sua devida regularização, conforme relação abaixo:

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO DE LOTEAMENTO	MUNICIPIO
66	CACIQUE	NADA CONSTA	IGUAPE
68	CAIUA	PRL 244	IGUAPE
70	CAMAPUAM	NADA CONSTA	IGUAPE
74	CAPITAO LUIZ GONZAGA MUNIZ	PRL 256	IGUAPE
81	CHÁCARA SANTO ANTÔNIO DE IGUAPE - GLEBA I (UM)	NADA CONSTA	IGUAPE
88	CHARLOTE	NADA CONSTA	IGUAPE
89	CIDADE DE CAMPINAS	PRL 059	IGUAPE
91	CIDADE NOVA IGUAPE	NADA CONSTA	IGUAPE
98	CONDOMINIO PINHEIRENSE	NADA CONSTA	IGUAPE
99	COPACABANA	PRL 103	IGUAPE
120	ESTANCIA ROSA I (UM)	PRL 133	IGUAPE
122	ESTHER	PRL 250	IGUAPE
42	GUANABARA MIRIM	PRL 33A	IGUAPE
144	HAWAI (IGUAPE)	NADA CONSTA	IGUAPE
149	INDIANOPOLIS	PRL 106	IGUAPE
155	ITAPE	NADA CONSTA	IGUAPE
156	ITAPURA	NADA CONSTA	IGUAPE
164	JARDIM AUSONIA	PRL 104	IGUAPE
174	JARDIM COLONIA A.S.D.A.E	PRL 60	IGUAPE
176	JARDIM COSTA AZUL	PRL 081	IGUAPE
178	JARDIM DA RIBEIRA	NADA CONSTA	IGUAPE
183	JARDIM EUROPA (IGUAPE)	PRL 227	IGUAPE

79 ECGJSP. Processo CG nº 742/96. Comarca de Iguape. Registros Públicos. Relator: Juiz de Direito Auxiliar da ECGJSP, Dr. Francisco Eduardo Loureiro. Data: out. 1996.

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO_DE_LOTEAMENTO	MUNICIPIO
187	JARDIM LIGIA	NADA CONSTA	IGUAPE
240	JARDIM NASSUNO	PRL 248	IGUAPE
202	LIRIOS	PRL 065	IGUAPE
217	MARIA DE LOURDES (IGUAPE)	PRL 255	IGUAPE
227	NOVO HORIZONTE	PRL 029	IGUAPE
239	PARQUE SÃO JORGE	PRL 179	IGUAPE
257	PLINIO A. FORTES (DESMEMBRAMENTO)	PRL 251	IGUAPE
264	PORTAL DO ICAPARA	PRL 164	IGUAPE
268	PORTO RICO	NADA CONSTA	IGUAPE
43	REGINA MARIA	PRL 34	IGUAPE
40	SETE BELO	PRL 31	IGUAPE
46	TOCA DO BUGIO	PRL 128	IGUAPE
41	UNIAO	PRL 33	IGUAPE
356	VARELLA	PRL 039	IGUAPE

Esses loteamentos tiveram seus títulos de origem cancelados, porque foram implementados em terras julgadas devolutas nas ações discriminatórias que foram promovidas na Comarca de Iguape.

Assim, dependem de ação do Poder Público Estadual e Municipal para a efetiva regularização. Nota-se, portanto, que a famigerada caótica situação fundiária da Comarca de Iguape é deveras reconhecida pela E. CGJSP também pela ociosidade do Poder Público, que não promove a demarcação e expedição dos títulos de domínio em favor dos legitimados.

A questão fundiária foi relegada a último plano nesta Comarca, impedindo o seu desenvolvimento econômico e social. Nem se argumente da “reserva do possível” do Poder Público, pois se trata de clarividente improbidade, especialmente quando temos o conhecimento que, por exemplo, o remanescente das terras devolutas do 1º. Perímetro foi doado ao Município de Iguape pelo Estado de São Paulo, em dezembro de 2.008, mas até hoje não foi providenciada a retirada do termo de convenção na Procuradoria do Patrimônio Imobiliário de São Paulo em Santos/SP.

Para a regularização desses loteamentos, mister que se promova a demarcação dos imóveis através da Fundação ITESP - quando se tratar de imóvel rural - ou pelo Município de Iguape - mediante convênio com o Estado de São Paulo, por meio do Cidade Legal - e, em seguida, seja promovido o procedimento de legitimação de posse perante a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário de São Paulo - quando se tratar de imóvel rural -, ou pelo próprio Município de Iguape –

quando o imóvel for considerado urbano. Lembrando-se sempre que, para fins deste estudo, imóveis rurais são aqueles localizados fora do círculo municipal de 08 km (oito quilômetros), segundo Decreto-lei Complementar Paulista n. 09/69 (art. 60), e os imóveis urbanos são aqueles situados dentro do referido círculo.

Entretanto, o proselitismo impede até mesmo a reativação do convênio entre a Prefeitura de Iguape e a fundação ITESP, obstando a expedição dos títulos de domínios na zona rural, que impede que o agricultor tenha acesso ao registro imobiliário de sua propriedade, dificultando as operações de crédito para sua atividade.

13.7. DA AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A ausência de licenciamento ambiental também é uma importante causa de bloqueio e cancelamento dos loteamentos desta Comarca, visto que encontramos 16 (dezesesseis) parcelamentos que contêm este tipo de irregularidade.

CODIGO	LOTEAMENTO	PROCESSO DE LOTEAMENTO	MUNICIPIO
29	ARCO IRIS	PRL 145	IGUAPE
97	CLUBE DE PRAIA CACA E PESCA ARRELIA	PRL 042	IGUAPE
17	COSTA AZUL	PRL 153	IGUAPE
44	ESTANCIA ROSA (ILHA GRANDE)	PRL 53	IGUAPE
122	ESTHER	PRL 250	IGUAPE
154	ITAMARATI	PRL 213	IGUAPE
183	JARDIM EUROPA (IGUAPE)	PRL 227	IGUAPE
251	JARDIM SORIEDEM	PRL 211	IGUAPE
228	ORLA DO ARCO IRIS	PRL 027	IGUAPE
235	PARQUE BALNEARIO SÃO JORGE	PRL 179	IGUAPE
238	PARQUE RESIDENCIAL DO ATLANTICO	PRL 243	IGUAPE
280	PRAIA DO CASTELO	PRL 149	ILHA COMPRIDA
296	RECANTO DAS CACHOEIRAS	PRL 150	IGUAPE
297	RECANTO DAS TONINHAS	PRL 246	ILHA COMPRIDA
314	SAMAMBAIA	PRL 228	ILHA COMPRIDA
358	VERDES MARES	PRL 235	ILHA COMPRIDA

Remarcamos a nossa posição de que eventual restabelecimento deve ser analisado caso a caso, especialmente em razão do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que deverá ser ponderado ao se analisar a causa da restrição em referência.

É certo que a região de Iguape é um importante refúgio da vida silvestre, pois alberga boa parte da mata atlântica remanescente do Estado de São Paulo. A Ilha Comprida é notoriamente conhecida pela enorme quantidade de sambaquis, dunas e mangues. Porém, devemos advertir que o cancelamento ou bloqueio de um loteamento *não* impedem, por si só, a ocorrência do dano ambiental. Ao revés, pois ao se permitir que os conflitos fundiários sejam incentivados com base na posse, teremos uma dificuldade muito maior de restaurar eventual dano ambiental e localizar os responsáveis pelo ato pernicioso.

Imprescindível que haja efetiva fiscalização do Poder Público e punição dos responsáveis pela degradação ambiental, já que não basta apenas e tão-somente a criação de unidades de conservação de papel sem a sua efetiva implantação.

Partindo-se dessas premissas, salientamos que os loteamentos que foram realizados antes de qualquer exigência ambiental deverão ser respeitados como ato jurídico perfeito. Por conseguinte, eventuais sujeições ou restrições ambientais não ensejam o cancelamento ou bloqueio do loteamento, mas impedem que o titular daquela propriedade usufrua como se nenhuma restrição houvesse.

Neste sentido, o parecer do MM. Juiz de Direito, Dr. Marcelo Martins Berthe, nos autos CG nº 0958/1996: “As questões que se relacionam com o fato de existirem áreas de proteção ambiental envolvidas, não podem, no caso, interferir no registro do loteamento. O parcelamento do solo foi autorizado oportunamente, pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, que expediu a licença de instalação de fls. 64 dos autos. De outro lado, aquelas referidas zonas de proteção ambiental foram criadas depois do registro, feito em 1.983. Daí porque o Decreto Federal 90.347, de 23 de outubro de 1.984, ou mesmo o Decreto Estadual 26.719, de 06 de fevereiro de 1.987, não podem atingir o registro que já estava em vigor ao tempo em que foram editados⁸⁰”.

80 ECGJSP. Processo CG nº 0958/96. Comarca de Iguape. Registros Públicos. Relator: Juiz de Direito Auxiliar da ECGJSP, Dr. Marcelo Martins Berthe. Data: 12 jun. 1996.

Obviamente que eventual decréscimo patrimonial sofrido pelo titular do direito real em decorrência da nova restrição ambiental deverá ser discutido e ressarcido pela via própria. A caducidade ou ilegalidade da norma instituidora de unidades de conservação fictícias – como visto anteriormente – também pode ser perseguida pelo Ministério Público ou demais prejudicados, especialmente por aqueles que são legitimados para a propositura da Ação Civil Pública.

Assim, se os loteamentos implantados antes ou de acordo com a legislação ambiental devem permanecer hígidos, porque são atos jurídicos perfeitos, uma análise mais acurada deverá ser feita quando se tratar de loteamentos que foram registrados sem o licenciamento ambiental ou em descumprimento à Lei.

Nessas hipóteses, tornar-se-á imprescindível a análise individual de cada caso concreto (interpretação tópica). Assim, se o local já contar com infraestrutura do Poder Público, não estiver totalmente estabelecido em unidade de proteção integral, se a maior parte dos lotes tiver sido vendida a terceiros de boa-fé, cremos, mais uma vez, que o juiz deverá inclinar-se para a supremacia do interesse público, ressaltando-se, porém, que eventuais restrições ambientais deverão continuar a ser respeitadas pelos proprietários dos lotes.

Não obstante à possibilidade de restabelecimento, isto não impede que o Ministério Público aja em contrapartida a fim de ressarcir o dano ambiental que foi decorrente do Poder Público, o qual permitiu a instalação do loteamento sem o licenciamento ambiental, pois o MP poderá proceder à instauração do inquérito civil e perseguir medidas compensatórias aos danos ambientais causados. Remarque-se, portanto, que não podemos aceitar a tese de que a clandestinidade do loteamento impede a ocorrência do dano ambiental, pois a experiência desta Comarca demonstra que o cancelamento e bloqueio dos loteamentos geram mais conflitos e degradam ainda mais o meio ambiente, devendo ser evitados, pois seus efeitos são contraproducentes.

13.8. DA SUBSTITUIÇÃO DE PLANTAS

Conquanto não seja uma grande causa de restrição dos loteamentos desta Comarca, é relativamente comum deparar-nos com substituições de plantas ocorridas após a aprovação do loteamento que conta com grande parte dos lotes já alienados a terceiros.

Segundo o decreto-lei 58/37, que foi revogado parcialmente pela lei 6.766/79, a modificação do projeto era permitida desde que os lotes não tivessem sido comprometidos, submetendo-se a modificação a uma nova inscrição.

A Lei 6.766/79 não trata diretamente desta questão. Com efeito, a solução vislumbrada para resolução deste vício recai sobre os artigos 19 e ss., da lei mais recente, cumprindo ao D. Juízo Corregedor determinar a publicação de editais, intimar o loteador e a Prefeitura Local para que se manifestem sobre qual das plantas deverá prevalecer. Inexistindo impugnação, será dado por saneado o vício. Caso haja impugnação fundamentada, entendemos que deverá ser determinado o bloqueio dos lotes que se encontram com as confrontações e metragens divergentes no cotejo das plantas distintas, promovendo-se a remessa dos interessados às vias ordinárias caso haja maiores indagações, nos termos do art. 19, § 2º, da lei 6.766/79.

14.1. DOS MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA APLICÁVEIS À COMARCA DE IGUAPE – NOÇÕES BÁSICAS

Com relação aos loteamentos clandestinos – aqueles que não possuem registro no CRI –, nas hipóteses de ocupação irregular e quando não for possível o restabelecimento administrativo dos parcelamentos que foram bloqueados ou cancelados por decisão da E. Corregedoria Permanente, acreditamos que a solução deverá recair sobre os instrumentos legais de regularização fundiária previstos na legislação vigente.

Inicialmente, observamos que a Lei Federal 6.766/79 já previa alguns mecanismos de regularização no artigo 40 e ss. O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo também regulamentou o procedimento na Subseção II, do Capítulo XX, das Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais.

Importante avanço também deve ser creditado à Lei 10.257/01, que instituiu diretrizes e previu importantes instrumentos urbanísticos para o desenvolvimento econômico e social das Cidades.

A novidade está inserida na legislação Federal 11.977/09 e nos Decretos Estaduais 52.052/07 e 52.053/07, que dispuseram sobre os novos mecanismos de regularização fundiária, preenchendo o vazio legislativo que existia sobre este tema.

Para a compreensão das normas previstas nos instrumentos de regularização fundiária supracitados, será necessário cotejarmos os referidos dispositivos para só então aplicá-los, de forma simbiótica, nos casos concretos encontrados na Comarca de Iguape.

Partindo dessas premissas, verificamos que, segundo o artigo 40, da Lei 6.766/79, a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal poderá regularizar o loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença *para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes*.

Embora a lei 6.766/79 não disponha sobre a legitimidade dos adquirentes de lotes e do próprio loteador para propor as medidas de regularização fundiária, as Normas de Serviço de Cartórios Extrajudiciais da E. CGJSP já previam esta possibilidade.

Contudo, a lei Federal 11.977/09 consignou um amplo rol de legitimados para promover a regularização, porquanto prevê, em seu artigo 50, que *quaisquer beneficiários* – individual ou coletivamente – podem postular as

medidas de correção. Além disso, dispôs sobre a possibilidade de regularização pelas cooperativas habitacionais, associação de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis *que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbanos ou regularização fundiária*.

Segundo o item 152, do Capítulo XX, das Normas de Serviço de Cartórios Extrajudiciais, da E. CGJSP, para que seja possível a regularização de parcelamentos, faz-se necessária a apresentação da planta do loteamento ou desmembramento, devidamente aprovada pela Prefeitura Municipal, contendo as subdivisões de quadras, lotes, ruas e espaços públicos. Além disso, a referida normativa ressalta a necessidade de licenciamento ambiental, salvo se o loteamento tiver sido aprovado ou ter sua existência comprovada antes de 08 de setembro de 1.976.

A lei Federal 11.977/09 reitera a necessidade do projeto de regularização fundiária com a demarcação dos lotes, quadras e logradouros públicos, que deverá ser acompanhado de planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área no registro de imóveis, mediante apresentação da certidão da matrícula atualizada.

14.2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA LEI 11.977/09 – PROCEDIMENTOS

A Lei Federal 11.977/09 faz distinção entre dois tipos de regularização fundiária: i) interesse social e; ii) interesse específico. Segundo o artigo 47, da indigitada lei, haverá interesse social quando estiver preenchido qualquer um dos requisitos do inciso VII e desde que o assentamento seja ocupado, predominantemente, *por população de baixa renda*.

O inciso VIII estabelece que a regularização fundiária de interesse específico é encontrada por exclusão, ou seja, quando não se tratar

de regularização fundiária por interesse social, proceder-se-á pela forma específica de regularização.

O procedimento de regularização inicia-se com a demarcação urbanística, que é definida na novel lei como “o procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o 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”.

Embora esteja prevista na seção que trata sobre a regularização fundiária de interesse social, cremos que também se aplica para os casos de regularização fundiária de interesse específico.

O procedimento de demarcação, para fins registrários, é considerado um procedimento de retificação de área, já que visa cumprir o princípio da especialidade objetiva. Por tal razão, a normativa em questão determina a notificação dos confrontantes particulares e públicos para que seja possível a averbação do auto de demarcação. Se não houver anuência do proprietário do imóvel, este também será notificado sobre o procedimento.

Caso haja impugnação parcial, o procedimento poderá seguir quanto à parte não impugnada. Se houver impugnação -total ou parcial-, o poder público poderá alterar o auto de demarcação ou ainda promover medidas que afastem a oposição do proprietário e confrontantes, como por exemplo, a desapropriação da área, consoante disposto no art. 44, da lei 6.766/79.

O Oficial Registrador também poderá exercer o papel de conciliador, conforme disposição do art. 57, § 10, da lei 11.977/09. Se a conciliação não for frutífera e o poder público não promover medidas que ensejem o afastamento da oposição pelo proprietário ou confrontantes, a demarcação administrativa será encerrada, cumprido aos interessados dirimir em Juízo as suas contendas.

Somente com a averbação do auto de demarcação urbanística é possível a elaboração do projeto de regularização do parcelamento previsto no art. 51, da lei 11.977/09.

No tocante à elaboração do projeto para a regularização fundiária em Iguape/SP, encontramos um excelente campo de aplicação do programa Cidade Legal, instituído pelo decreto Estadual nº 52.052/07. Conforme disposto no art. 1º, do referido decreto, o intento principal desta normativa é a celebração de convênios entre o Estado de São Paulo e os Municípios para que seja possível disponibilizar auxílio técnico para a regularização de parcelamentos do solo e de núcleos urbanos localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana. Isto porque a maior dificuldade dos pequenos Municípios é a capacitação de um corpo de profissionais multidisciplinar que possa promover o projeto de regularização de acordo com os requisitos técnicos exigidos.

Por tais razões, em boa hora, o Estado de São Paulo autorizou a celebração desses convênios de cooperação entre a Secretaria da Habitação e os Municípios interessados, já que de nada adianta a previsão de normativas disciplinadoras do procedimento de regularização fundiária se não houver instrumentos concretos para implementá-las.

Com a celebração do convênio, o Estado de São Paulo passa a supervisionar *tecnicamente*, por meio do comitê de regularização, as atividades inerentes à regularização fundiária do Município. Nota-se, também, uma importante desburocratização do procedimento de regularização fundiária, já que houve a concentração da atividade de regularização de parcelamentos do solo *no âmbito municipal*, ficando reservado ao Estado as orientações e os trabalhos técnicos para a implementação da regularização fundiária.

Com efeito, deverá o Estado de São Paulo, pelo comitê de regularização, proceder ao levantamento de toda a documentação técnica, jurídica e administrativa perante a Prefeitura Municipal, órgãos estaduais, federais e cartórios. Verificará, ainda, a infraestrutura do núcleo urbano ou parcelamento a ser regularizado, constatando a existência de redes de água, esgoto e coleta de resíduos.

Diagnosticará eventuais desconformidades e providências necessárias para a regularização. Promoverá o apontamento de pendências fundiárias para o registro da regularização, tais como a necessidade de: averbação de vias de acesso, atualização de confrontantes, aquisição de terrenos. Realizará o plano de regularização com levantamentos topográficos, demarcação dos imóveis e projeto urbanístico através da demonstração da situação atual e da situação pretendida dos lotes, unidades habitacionais e áreas públicas. Havendo necessidade, o corpo técnico elaborará o projeto de captação, escoamento e destinação de águas pluviais, bem como a distribuição de água potável e instalação de redes de esgoto entre outros estudos e medidas necessárias para a regularização fundiária.

No que concerne ao licenciamento ambiental no âmbito do Programa Cidade Legal, verifica-se que, em decorrência do decreto Estadual nº 52.053/07, que redefiniu a competência do GRAPROHAB, este órgão não terá mais a competência de licenciar as regularizações fundiárias, devendo ser obtida a licença diretamente no órgão ambiental competente. Esta exigência é reiterada pelo art. 61, da lei Federal nº 11.977/09 e somente poderá ser suprida pela aprovação Municipal quando se tratar de Regularização Fundiária de *Interesse Social* e se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado (art. 53, da lei Federal nº 11.977/09, que repete parcialmente a disposição do art. 6º, da resolução 237/97, do CONAMA).

Na Comarca de Iguape, haverá a necessidade de licenciamento ambiental pela CETESB com manifestação da Fundação Florestal – quando se tratar de regularização na APA de Ilha Comprida. Se o parcelamento estiver situado em unidade de conservação federal ou em seu entorno caberá o licenciamento ao órgão federal, conforme prevê a resolução CONAMA nº 237/97. Assim, incumbirá ao comitê de regularização do programa Cidade Legal orientar os Municípios a respeito da necessidade da obtenção do licenciamento ambiental.

Importante ressalva também é feita pelo artigo 52 da lei Federal 11.977/09 e pelo artigo 16, da resolução nº 03, de 11 de Janeiro de 2.008, expedida pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, haja vista que permitem a autorização municipal para reduzir o percentual de áreas destinadas ao uso público e a redução da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo. De

fato, nas regularizações fundiárias de parcelamentos ou ocupações já realizados é necessária a adequação da situação fática para que seja possível o saneamento jurídico da documentação imobiliária. Trata-se, portanto, de medida excepcional que visa garantir o piso vital mínimo, visto que a CF 1988 garante a todos o direito à moradia e à vida digna, conforme ressalta Hermano Soto: “A maioria dos pobres já possuem os ativos que necessitam para produzir o sucesso do capitalismo (...) Mas eles detêm esses recursos de forma ineficaz (...) lhes falta um processo para representar a propriedade e criar o capital (...) Eles têm casas, mas não os títulos de posse, isto é, a representação dos ativos em documentos de propriedade legal que lhes confere o poder para criar a mais valia”.⁸¹

Norteadas por esses escopos, a lei Federal 11.977/09 autoriza, excepcionalmente para ocupações ocorridas até 31 de dezembro de 2007 e somente quando se tratar de regularização fundiária de interesse social, a regularização de imóveis localizados em áreas de preservação permanente que, em tese, nunca poderiam ser ocupadas. Esta mesma preocupação também é ressaltada pela supracitada resolução nº 03, de 11 de Janeiro de 2008, expedida pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, porque autoriza a intervenção em APPs a fim de assegurar apenas e tão-somente o direito à moradia.

Além da possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, observa-se que a normativa em evidência, em seu artigo 55, determina que caberá ao Poder Público ou a seus concessionários a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica (água, luz e saneamento) quando se tratar de regularização de interesse social. Ao revés, quando se tratar de regularização por interesse específico, o artigo 62, §1º, determina que as responsabilidades por tais melhorias deverão ser compartilhadas com os beneficiários. Contudo, não vislumbramos como o particular beneficiado pela regularização de interesse específico possa compartilhar a implementação do sistema viário e infraestrutura básica de forma direta. Cremos que a interpretação que deve ser dada a estas disposições é a seguinte: i) no caso de regularização com interesse social o Poder Público ou concessionários realizam os investimentos sem contrapartida financeira dos particulares que foram beneficiados, haja vista que os recursos investidos são

81 BRASIL. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília. 2. Ed. 2002, p. 154.

destinados à população de baixa renda; ii) contudo, se a regularização for de interesse específico, o Poder Público e os concessionários também deverão realizar o sistema viário e a infraestrutura básica, mas deverão ser ressarcidos por meio de contribuição de melhoria a ser instituída pelo Poder Público que realizou a obra e através de tarifa diferenciada dos concessionários do serviço público, levando-se em consideração os incisos I e II, do § 1º, do art. 62, da referida lei.

O artigo 68, da Lei 11.977/09 também concede mais uma benesse à regularização fundiária de interesse social, porquanto prescreve uma série de gratuidades aos registros oriundos deste procedimento. Este dispositivo é de duvidosa constitucionalidade, já que contraria a Lei Estadual nº 13.290/08, que também trata dos emolumentos concernentes à regularização fundiária de interesse social e porque não cabe à União instituir isenções sobre receitas de competência estadual (art. 150. III, da CF).

Enfim, a lei 11.977/09 solucionou uma grande questão que não havia sido tratada pelas legislações anteriores, visto que dispôs sobre a legitimação de posse aos ocupantes dos imóveis que foram beneficiados pela regularização fundiária.

Isto porque a lei 6.766/79 e as Normas de Serviço de Cartórios Extrajudiciais da E.CGJSP somente previam a transferência da propriedade regularizada em favor dos adquirentes se estes comprovassem o depósito das prestações do preço avençado, valendo-se do compromisso de venda e compra anteriormente firmado ou da cessão deste.

Todavia, é cediço que muitos loteamentos e assentamentos são realizadas por loteadores inescrupulosos que não formalizam as alienações e vendem o mesmo imóvel a diversas pessoas diferentes por mais de uma vez. Desta forma, por vezes, mesmo se regularizado o loteamento pelo Poder Público, somente através de ação de usucapião o adquirente ou cessionário conseguia para a si o domínio do imóvel regularizado.

Com a nova normativa, o Poder Público fica autorizado a conceder o título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados. Essa legitimação de posse é diferente daquela prevista pela ação discriminatória, já que nesta o Poder Público concede ao legitimado o título de domínio que é hábil para a transferência do domínio pleno ao particular, enquanto naquela a posse somente será revertida em título de propriedade após o prazo de cinco anos do registro do título de legitimação de posse (art. 60, da Lei 11.977/09).

Entendemos, ainda, que há um ponto de curial importância no que concerne ao processo de legitimação de posse contemplado por esta novel lei. Isto porque a nova normativa autoriza a usucapião administrativa de propriedade particular, porquanto a legitimação de posse dependerá exclusivamente do Poder Público, o qual irá outorgar o título de legitimação de posse em favor daqueles que preencherem os requisitos do artigo 59, da Lei 11.977/09.

Deveras, nota-se que quando se tratar de imóvel regularizado de *propriedade particular*, a outorga do referido título não depende de ato translativo do titular do fôlio real. Ao revés, remarque-se que, *mesmo quando se tratar de imóvel de domínio particular*, cumprirá ao Poder Público conceder o título de legitimação de posse em favor do possuidor que preencher os requisitos legais e este, após o decurso de 05 (cinco) anos do *registro* do título, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade. A usucapião em questão será administrativa, visto que é prescindível a utilização do Poder Judiciário, seja pela via jurisdicional contenciosa ou voluntária. Assim, para a conversão em propriedade bastará que o possuidor legitimado cumpra as proposições do artigo 60 e ss., da lei 11.977/09.

Com relação aos possuidores que não preencherem os requisitos legais para a outorga do título de legitimação de posse, deverão socorrer-se pelo procedimento judicial de usucapião – quando se tratar de ocupação em imóvel particular –, ou ainda, postular perante o poder público a concessão de direito real de uso – quando a sua posse for exercida em terras públicas.

Cumpre-nos, ainda, analisar a proposição do art. 71, da lei 11.977/09, que dispõe sobre a possibilidade de regularizar parcelamentos urbanos realizados anteriormente a 19 de dezembro de 1.979.

No nosso sentir, esta disposição deve ser aplicada em sua plenitude, visto que a Lei não tem palavras inúteis, segundo um dos mais conhecidos brocardos jurídicos. Portanto, quando se tratar de parcelamentos realizados antes da referida data e já *integrados* à cidade, entendemos que a sua regularização poderá ser promovida por um procedimento sumaríssimo, ou seja, qualquer dos interessados do art. 50 terá a legitimidade de promover a regularização do parcelamento com a apresentação da certificação de que a gleba preenche os requisitos do caput do art. 50, anexando-se planta aprovada pela Municipalidade e demais documentos necessários para a efetivação do registro do parcelamento, tal como memorial descritivo dos lotes, quadras e plano viário.

Esses documentos deverão ser um retrato da situação fática já consolidada e serão hábeis para a regularização do parcelamento, independentemente de qualquer outra licença ou autorização de órgãos municipais ou estaduais, inclusive ambientais, porquanto são situações já sedimentadas que deverão ser objeto de regularização jurídica para que atinjam a sua plenitude em favor da população ali instalada.

Após o registro do parcelamento, o Poder Público promoverá o cadastramento dos possuidores e procederá à expedição dos títulos de legitimação de posse em favor daqueles que preencherem os requisitos legais.

Observa-se, enfim, que a Lei Federal 11.977/09 dispensa o projeto de regularização fundiária quando se tratar de concessão de uso especial para fins de moradia, já que este instrumento tem como finalidade precípua a outorga de imóvel de domínio público em favor do particular que o ocupa para fins de moradia.

Na medida em que é vetada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião, a concessão de direito especial para

fins de moradia é o *instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda.*

Conforme vimos anteriormente, grande parte das terras ocupadas pela população de Iguape foram julgadas devolutas e, portanto, são públicas e insuscetíveis de usucapião. Deveras, este instrumento também poderá ser utilizado com eficiência para a regularização fundiária dos imóveis que são ocupados pela população de baixa renda. cremos, inclusive, que deve ser utilizado residualmente em áreas rurais que são ocupadas para fins de moradia, ou seja, quando for impossível a outorga do título de domínio de legitimação de posse em áreas rurais, porque a gleba ocupada é inferior ao módulo rural.

Assim, ao Poder Público cumprirá o dever de mapear e outorgar o título de concessão de uso a fim de regularizar a situação jurídica daqueles que ocupam o imóvel público para fins de moradia, ressaltando, ainda, a possibilidade da concessão ser outorgada coletivamente, conforme previsto no art. 2º., da medida provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2.001.

Importante notar que a concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda, visto que o art. 6º., da medida provisória supracitada, caracteriza a concessão de uso como direito subjetivo, que deve ser declarado por via administrativa ou pela via judicial, mediante provocação dos interessados.

De fato, “uma característica específica da concessão de uso especial para fins de moradia, que a diferencia das demais modalidades de concessão de uso – principalmente da concessão de direito real de uso – é a justicialidade do direito à moradia como componente deste instituto constitucional. Isto é, a pessoa que atender aos requisitos constitucionais estabelecidos na medida provisória deve ter o seu direito à moradia reconhecido mediante uma decisão do Judiciário, na qual o juiz declarará – mediante sentença – o direito à concessão especial

de uso para fins de moradia, que poderá ser registrada no cartório de registro de imóveis, nos termos dos parágrafos 3º. e 4º., do artigo 6º ⁸².

15. DAS CONCLUSÕES

No ensejo deste breve estudo, analisamos as questões mais relevantes e que culminaram na complexa situação fundiária e registrária da Comarca de Iguape. Verificamos que grande parte da confusão dominial remonta às origens do descobrimento do Brasil e a sua recente colonização.

Por outro lado, descobrimos um vasto campo para a atuação da mais recente corrente doutrinária que converge com os anseios da sociedade no sentido de um direito aplicado de forma mais justa, que vise a finalidade social da norma. Cumprirá aos aplicadores do direito - que se depararem com esta desafiadora Comarca - debruçarem-se sobre a teoria tridimensional do direito, buscando o fato concreto, o seu valor e a aplicação da norma, sem se esquecer da finalidade maior: a supremacia do interesse público.

Neste sentido, os elementos valorativos e culturais do aplicador do direito serão imprescindíveis para a escolha do caminho a ser trilhado, especialmente quando houver discricionariedade deixada pela norma.

Os fatos relacionados à história da Comarca e do próprio aplicador do direito também serão imprescindíveis para a construção da melhor solução destinada ao caso concreto.

Por fim, a experiência do aplicador do direito, que reunirá os fatos e valores acima, de forma simbiótica, culminará no elemento central para a resolução dos conflitos desta Comarca tão carente de justiça fundiária.

Cumprirá, outrossim, ao Poder Público e aos demais interessados utilizarem-se dos mecanismos de regularização fundiária

82 BRASIL. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília. 2. Ed. 2002, p. 179.

outorgados pela legislação vigente, haja vista que os instrumentos estão disponíveis, aguardando-se a efetiva aplicação.

Iguape, 30 de junho de 2.010.

CÉLIO CAUS JÚNIOR

OFICIAL

16. BIBLIOGRAFIA

BECEGATO, João Luiz; SUGUIO, Kenitiro: *Impacto Ambiental Antrópico na APA (Área de Proteção Ambiental) da Ilha Comprida (SP): Da Pré-história à Atualidade*. Revista UnG – Geociências, São Paulo, v.6, n.1, 2007.

BELLIN, Liciane Inês Schabarum. Da retificação de área. In: *Retificação de área no registro de Imóveis*. São Paulo: Parizatto, 2009.

BORGES, Marcos Afonso. *Processo Judicial da Ação Discriminatória*. 2.ed. Goiânia: AB, 1998.

BRASIL. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília. 2. Ed. 2002.

KONNO, Alyne Yumi. *Registro de Imóveis. Teoria e Prática*. São Paulo: Memória Jurídica. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PAIVA, Adriano Martins. *As repercussões da EC n. 46/2005 que exclui do domínio da União as ilhas costeiras que contenham sede de município*. Revista Virtual da AGU, Ano VI, n. 49, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE IGUAPE. Departamento Municipal de Educação. *Iguape: Princesa do Litoral, Terra do Bom Jesus, Bonita por Natureza*. Carlos Alberto Pereira Júnior (organizador). São Paulo: Noovha América, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Análise do “Grilo Roncatti” e outros títulos viciados dentro da área da Estação Ecológica Jureia-Itatins*. São Paulo. 1990.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Série Concursos Públicos. 2ª ed. São Paulo: Método, 2006.