

O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: UM ESTUDO DE CASO EM UMA CIDADE LOCALIZADA NO SUL DE MINAS GERAIS

Isadora Rodrigues Jerônimo – UFLA – isarodrigues_2@yahoo.com.br

Daniela Meirelles Andrade – UFLA - daniela.andrade@dae.ufla.br

Andressa Aparecida Santana Furtini – UFLA - andressasantan@yahoo.com.br

Vinícius Batista Gonçalves – UFLA – vinigoncalves@yahoo.com.br

RESUMO:

Partindo-se da premissa de que cabe à gestão pública a função de prestar o serviço de regularização de imóveis à população e auxiliar os munícipes quanto aos requisitos necessários para executar sua missão, a pesquisa valeu-se do método do estudo de caso. Buscou-se demonstrar como acontece a atuação da gestão pública no processo de regularização imobiliária em uma cidade localizada no sul de Minas Gerais, bem como expor as etapas do procedimento, a fim de verificar aspectos falhos e gargalos presentes em sua execução. Com o objetivo de demonstrar a realidade que emerge na Prefeitura quanto à prestação do serviço de regularização imobiliária e identificar pontos que podem ser aperfeiçoados, contou-se com a realização de entrevistas dos diferentes atores envolvidos nesse processo, entre eles os representantes da Prefeitura, do Cartório de Registro de Imóveis, de engenheiros civil, além de clientes que tiveram a experiência de passar pelo processo de regularização de seu imóvel. Foi realizada uma análise qualitativa dos dados coletados. Após a etapa de entrevista, utilizou-se para análise dos dados o mapeamento de processos, a fim de organizar, a partir da percepção dos diferentes atores da pesquisa, as etapas que compõem a execução do serviço de regularização imobiliária e tornar possível a identificação de pontos críticos. Observou-se como o serviço prestado pela prefeitura carece de melhorias. Procedeu-se, por fim, a elaboração de recomendações para melhorias na execução do serviço em questão. O estudo permitiu a ampliação do conhecimento teórico sobre o tema, além da visualização empírica da realidade da regularização imobiliária na cidade.

Palavras-chave: Gestão Pública. Gestão de Serviços Públicos. Regularização imobiliária.

1 INTRODUÇÃO

É dever de todo cidadão cumprir com a regularização de seu imóvel, conforme as leis municipais. O plano diretor, o código de obras, a lei orgânica municipal, a lei de uso e ocupação do solo e o plano habitacional compõem algumas das principais ferramentas utilizadas pela gestão pública no exercício dessa regularização (SANTOS, 2015).

Conforme Louro (2009), alguns instrumentos de qualidade, quando aplicados na gestão pública, podem ser eficientes quanto à percepção de aspectos que podem ser aperfeiçoados durante um processo que deve ser executado, proporcionando a visualização dos gargalos e falhas existentes.

As dificuldades inerentes ao processo de registro de imóveis na cidade em estudo referem-se à falta de compreensão dos munícipes quanto ao funcionamento desse processo, a

difficuldade interna - por parte do órgão público - quanto à inexistência de ferramentas que possibilitem enxergar falhas e proporcionar qualidade ao serviço prestado, além do questionamento - por parte da população - no que se refere às funções e a necessidade de inclusão do Cartório de Registro de Imóveis neste processo.

Dessa maneira, os objetivos da pesquisa são demonstrar como ocorre a prestação do serviço de regularização imobiliária na cidade, além de identificar e analisar pontos que podem ser aperfeiçoados, no intuito de observar, por meio de ferramentas de qualidade, quais as etapas devem ser seguidas para se cumprir da melhor forma o procedimento. Para atingir tal objetivo, foi necessário investigar todos os atores envolvidos nesse processo, quais sejam: o Cartório de Registro de Imóveis, alguns escritórios de engenharia e alguns municípios que utilizaram esse serviço.

O estudo se justifica na medida em que não busca apenas entender como acontece o processo de regularização imobiliária na cidade em estudo, mas também enxergar os gargalos desse procedimento e suas possíveis falhas, mas proporcionar maior conscientização dos gestores públicos com relação ao processo de regularização imobiliária.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão pública municipal

Segundo Pereira (2016), define-se por município uma corporação estatal, que possui capacidade de administrar uma população, contando com autonomia de autogovernar segundo suas próprias leis e competências, constituído por órgãos político-administrativos e composto por uma Câmara Municipal em conjunto com a Prefeitura local.

Gestão pública municipal, por seu turno, define-se como sendo a maneira de se administrar um município. Os responsáveis pela gestão devem traçar metas e objetivos a serem alcançados em prol do desenvolvimento e crescimento econômico e social, de forma a melhorar a qualidade de vida da população local.

De acordo com a Constituição Federal (1988), fica à cargo da gestão pública municipal: a fiscalização dos municípios realizada pela Câmara Municipal; a prestação dos serviços públicos segundo os interesses locais e legislação sobre eles; a instituição e arrecadação de tributos de sua competência; a prestação de serviços que atendam às necessidades quanto à saúde da população; promoção do planejamento, do controle, do

parcelamento e da ocupação do uso do solo urbano; e a proteção do patrimônio histórico-cultural.

A câmara, em observância à Constituição Federal e Estadual, elabora a lei mais importante que rege o município, denominada Lei Orgânica. Esta lei dispõe sobre as atribuições do Legislativo e Executivo a partir das definições de suas competências, trazendo consigo o processo de elaboração e organização para a administração pública (IBAM, 2008).

Segundo Temer (2001), a lei orgânica expressa ordenamentos em todas as naturezas que envolvem o município, assim como tudo que é lícito ou ilícito realizar nesse território. Portanto, essa lei trata do desenvolvimento dos poderes públicos e dos direitos fundamentais à população.

Assim como a lei orgânica, o plano diretor também se inclui nas leis que regem o município. Segundo o IBAM (2008), o plano diretor consiste em uma ferramenta da política de desenvolvimento e expansão, obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes, aprovado pela lei municipal. Suas abordagens contam com os instrumentos jurídicos de uso, ocupação e parcelamento do solo, assim como os Códigos de Obras e de Posturas, de maneira a atuar para o ordenamento do mesmo, contando com a legislação urbanística e de parcelamento do solo.

Já o plano diretor e seu controle urbanístico são criados no intuito de evitar e controlar o mau uso do território, que acontece na medida em que crescem as ocupações com a expansão das cidades, e, ao mesmo tempo, para garantir a qualidade de vida dos munícipes. (TEMER, 2001).

Ainda a respeito das leis e normas de competência da administração pública do município, encontra-se o código de obras em conjunto com o plano diretor e à lei orgânica. De acordo com o IBAM (2008), define-se código de obras como sendo a ferramenta que possibilita que a administração pública e seus gestores municipais fiscalizem e controlem todas as edificações do território pertencente ao município, buscando regularizar e garantir segurança às obras, preservar o meio ambiente, além de zelar pela qualidade de vida de seus habitantes.

O Código de obras torna possível ao poder público controlar e fiscalizar o espaço urbano construído, em prol do conforto ambiental, conservação de energia, acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade limitada, entre outros aspectos (FERNANDES, 2009).

Tendo em vista a competência da gestão pública municipal em criar leis que tenham capacidade de reger o município, acrescenta-se a esta função executar o planejamento que torne possível colocar tais leis em prática. Um crescimento urbano mal planejado pode ter

como resultado o crescimento de favelas, a degradação ambiental, dificuldades e congestionamentos, entre vários outros problemas.

Por isso, torna-se de suma importância haver uma integração entre as dimensões econômicas, sociais e organizacionais de um município, na criação de novas estratégias, ferramentas e políticas públicas, que visem um melhor planejamento das cidades, suas instalações de comércio e moradia, além de organização das vias de acesso por meio de um plano habitacional.

A ausência do plano habitacional como planejamento urbano é a principal razão de muitos problemas relacionados não só às questões habitacionais, mas também ambientais, como, por exemplo, o desmatamento, a poluição do solo, a poluição hídrica, etc. (CORRÊA, 2005).

Após a criação e a implementação das leis apresentadas, cabe à gestão pública fazer com que as mesmas sejam rigorosamente cumpridas, prestando apoio à população nesta tarefa. Para tanto, a gestão pública controla o uso e a ocupação do solo urbano no processo regulatório de registro imobiliário de seu município.

2.2 Gestão do uso e da ocupação do solo urbano

De acordo com Gomes, Silva e Silva (2003), a expansão urbana encontra-se intimamente ligada ao fator de especulação imobiliária, ou seja, geralmente se vende, em primeiro lugar, os lotes de pior localização e depois, a partir da ocupação do loteamento, as outras áreas circunvizinhas vão sendo colocadas à venda. Porém, essas áreas passam a ter um valor agregado, referente ao espaço até então já construído. A política habitacional implementada pelo Estado Brasileiro, ao mesmo tempo em que propicia a moradia para uns, propicia renda para outros, além de segregar alguns indivíduos.

O espaço urbano vem sendo construído através de uma articulação entre o capital e o Estado, que privilegia as classes mais altas e de maior poder aquisitivo, esquecendo-se da maior parcela da população, uma vez que apenas um número ínfimo de pessoas tem tido acesso ao crédito da casa própria, o que resulta na opção da cidade clandestina, ilegal, pela favela, pelos cortiços, pela ocupação de áreas de riscos, etc.(DORNELES, 2010).

Segundo Singer (1987), o crescimento urbano implica na reestruturação do uso das áreas já ocupadas. Desse modo, o crescimento se dá graças ao adensamento da área originalmente ocupada, à intensificação e demanda dos serviços e à ampliação do solo

ocupado. Portanto, dado esse crescimento urbano, faz-se necessário o registro das áreas construídas para regularização do espaço ocupado, conforme os ditames da lei.

O registro de imóveis é um procedimento público que acontece por meio dos cartórios. Os serviços de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. O Oficial do Cartório de Registro de Imóveis é responsável pela divisão territorial imobiliária e recebe a delegação de autoridade, possuindo a permissão de praticar atos relativos aos imóveis situados dentro de um determinado território (BRASIL, 1988).

O processo de registro de imóveis acontece a partir de três etapas, sendo elas: a fase de matrícula, registro e averbação. Para se adquirir um imóvel é necessário que se registre o título de aquisição no cartório. (SANTOS, 2015). O registro do imóvel tem por finalidade declarar quem é o atual proprietário e se este está sendo transferido de um cidadão para o outro.

O serviço de regularização imobiliária, assim como todo e qualquer serviço prestado pelo poder público, deve ser exercido de forma qualificada para atender ao cidadão, como uma das obrigações a serem cumpridas pela gestão vigente.

2.3 Gestão dos serviços públicos sob a ótica da qualidade

Segundo Kotler (1998), define-se serviço como qualquer atividade intangível para solução de um problema. Uma das principais características que permite a definição de um serviço consiste em sua impossibilidade de ser estocado. O serviço é consumido em seu fornecimento, não havendo possibilidade de armazená-lo. Outras características que permitem a definição de serviços, dizem respeito à participação do cliente no processo de sua realização, do contato entre o cliente e o prestador do serviço, de sua intangibilidade, entre outras.

Na administração pública o cliente é o cidadão que busca por seus direitos. O principal produto fornecido ao cliente da administração pública é o serviço. Portanto, cabe à gestão pública fazer com que os serviços prestados por ela consigam atender as demandas da população e solucionar suas necessidades, de forma eficiente e com qualidade. A definição de qualidade em serviços é dependente da relação entre as expectativas prévias dos clientes quanto ao que desejam e suas percepções durante e após a realização do serviço prestado (CARDOSO, 2012).

Para promover a qualidade do serviço prestado, os gestores devem constantemente identificar os gargalos decorrentes da prestação de determinado serviço, a fim de buscar por uma solução que possa reduzi-los. Uma maneira de identificar os gargalos é por meio do

estudo do fluxo dos processos do serviço realizado. A gestão baseada em processos trabalha de forma integrada com todas as etapas de um processo de produção de um bem ou de um serviço, fragmentando em etapas que o compõe para obter uma visão sistêmica de toda a extensão das ações (KOTLER, 1998).

Muitas são as formas de encontrar os problemas que ocorrem durante a prestação de um serviço, de mapear os processos de um serviço prestado e de encontrar pontos que podem ser melhorados. A partir de um mapeamento detalhado torna-se possível detectar os gargalos e pontos críticos de cada etapa, para então estudar quais medidas a serem adotadas para solucionar os problemas (LOURO, 2009).

Sob a ótica de um serviço público, a eficiência deve-se mostrar através da qualidade compreendida pelo cidadão, onde a partir da ferramenta escolhida tenha-se no final a prospecção de possíveis falhas que podem e devem ser corrigidas pelo gestor público.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é classificada como descritiva, devido à exposição de informações que buscam embasar teoricamente o estudo e auxiliar a análise dos dados e da realidade alvo da pesquisa. Sustentando-se a partir dos autores Pereira (2016) e Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000), essa abordagem teve o intuito de investigar os atores e processos envolvidos na atividade de regularização imobiliária e identificar possíveis falhas, a fim de apresentar melhorias.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é classificada como explicativa pelo fato de registrar fatos e procedimentos, analisá-los e interpretá-los, uma vez que identifica os fatores que contribuem ou afetam o processo para a realização do registro imobiliário.

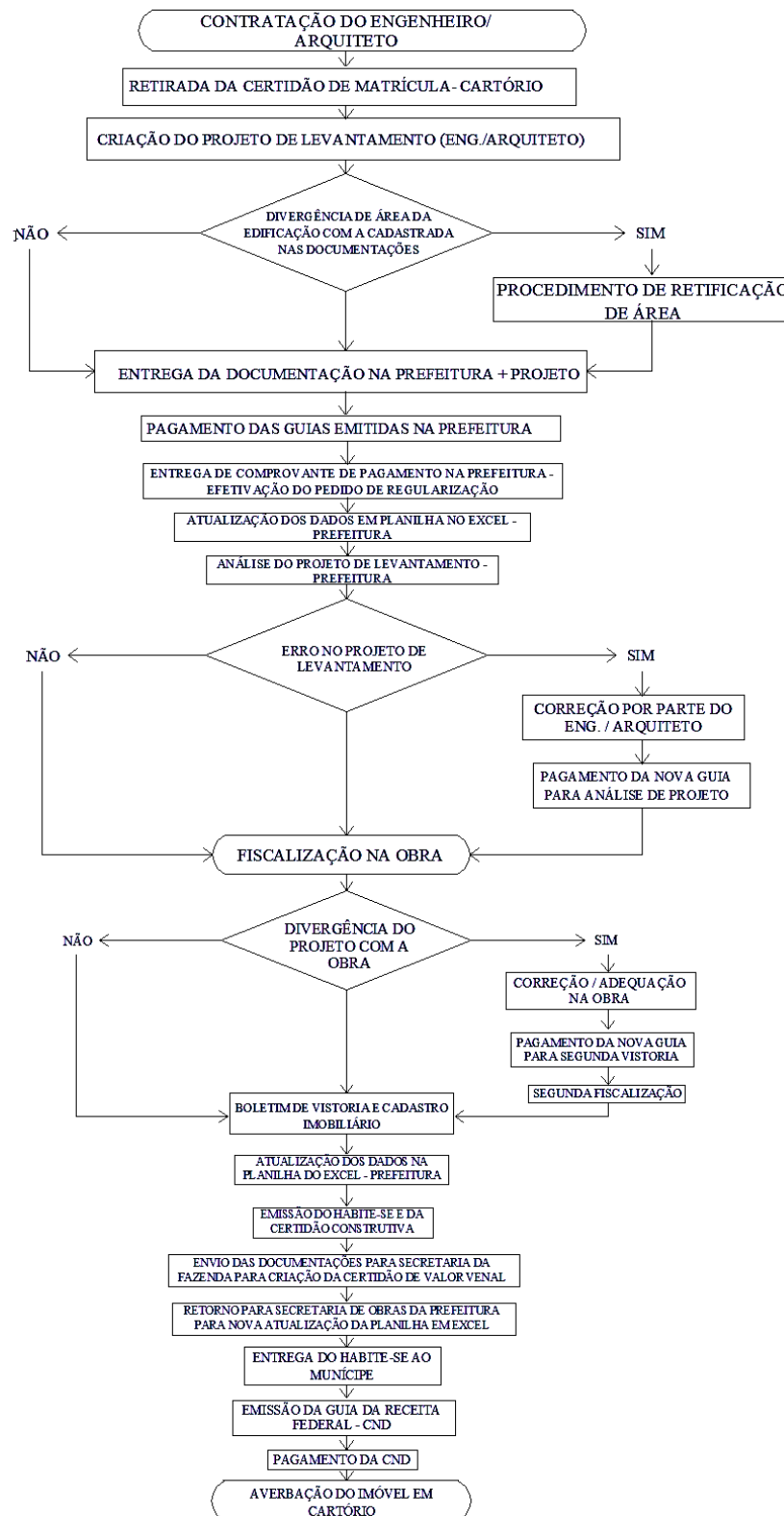
Por fim, quanto aos procedimentos, a pesquisa é caracterizada como pesquisa de levantamento. O estudo contou com as opiniões e expectativas dos munícipes, engenheiros e funcionários da prefeitura e do cartório do registro de imóveis, através de recursos tais como entrevistas semiestruturadas e observação em campo, características estas de uma pesquisa qualitativa e de levantamento.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da análise de todas as informações obtidas em cada uma das entrevistas e em conformidade com a base teórica sustentada anteriormente neste mesmo trabalho, foi possível desenhar um fluxograma de todo o serviço de regularização imobiliária, seguindo cada etapa

descrita pelos entrevistados. O mapeamento desse processo, por meio de um fluxograma, teve como objetivo dar melhor visibilidade e compreensão de cada fase que o constitui, a fim de proporcionar maior clareza ao serviço realizado e tornar possível a compreensão sobre os aspectos que podem ser melhorados e em qual etapa o aspecto se encontra.

Figura 1: Fluxograma do serviço de regularização imobiliária.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017

O primeiro item exposto no fluxograma, de acordo com Martins (2012), representa-se pelo símbolo indicador de início, ou seja, o ponto de partida de um processo, que no presente caso representa a contratação de um profissional responsável pelo processo de regularização imobiliária. Corresponde à primeira ação a ser cumprida pelo município que deseja estar em conformidade com as normas de sua cidade.

Os próximos passos, representados por um retângulo, indicam as etapas seguintes que devem ser cumpridas pelo cidadão, tais como a retirada da certidão de matrícula no cartório de registro de imóveis, seguida da solicitação ao engenheiro ou arquiteto responsável por executar o serviço para realizar um projeto que represente a atual situação do imóvel. Ao efetuar as medidas no local do imóvel, para criar o projeto de levantamento, caso exista divergência entre os valores apresentados nas documentações da prefeitura e do cartório, é necessária uma restituição de área de forma que seja apresentado um novo projeto identificando as diferenças de área e o pagamento de uma nova guia para a apresentação do referido projeto. Caso as áreas estejam corretas, o próximo passo será a fiscalização da obra. Se o projeto apresentado na prefeitura estiver em desacordo com a atual situação do imóvel no momento da fiscalização, o fiscal poderá solicitar que a edificação ou o projeto sejam modificados e exigir uma nova guia de pagamento para a segunda vistoria, para só então, depois de ter a edificação conforme apresenta o projeto, conceder o boletim de vistoria e o cadastro imobiliário.

Em seguida, as documentações são atualizadas em uma planilha e é emitido o habite-se e a certidão construtiva. Feito isso, as documentações são encaminhadas para a Secretaria da Fazenda, no intuito de se criar a certidão de valor venal que consiste em um documento que informa a base de cálculo do IPTU (SANTOS, 2015). Após essa etapa, as documentações retornam para o setor de obras da prefeitura para que uma nova atualização da planilha seja realizada. Depois de serem feitas as atualizações do imóvel, o habite-se é concedido ao munícipe, o qual deverá emitir uma guia através do portal disponível na internet da Certidão de Negativa de Débitos-CND. Emitida a CND, e após o pagamento de sua guia, o imóvel encontra-se pronto para ser averbado no cartório de Registro de Imóveis.

Após detectar as etapas que constituem a prestação de serviço por parte da gestão pública num processo de regularização imobiliária, alguns aspectos que podem ser melhorados foram detectados e apresentam-se para discussão.

O primeiro ponto a ser discutido diz respeito à dificuldade do cidadão em seguir as etapas desse processo devido à ausência de um material, tal como uma cartilha, que o auxilie quanto ao que fazer e como proceder. A prefeitura apontou a inexistência de qualquer material impresso que informe ao cidadão qual o passo a passo a ser seguido e quais as etapas que compõem a regularização de seu imóvel. Devido à ausência de um material norteador disponível ao cidadão, muitos processos são desgastantes e demandam muito tempo pelo fato de o cidadão ter que comparecer por diversas vezes ao setor de obras da prefeitura apenas para tirar dúvidas.

Outro aspecto a ser apontado está relacionado ao fato de o setor de obras da prefeitura ainda não possuir todos os dados digitalizados e sistematizados. A prefeitura ainda passa pelo processo de transferência de dados, antes impressos e anotados apenas em papel, para um documento em uma planilha, como forma de organizar e proporcionar agilidade durante a pesquisa. Devido ao grande número de dados a serem digitalizados, muitos imóveis e documentações ainda se encontram apenas em papel, o que prejudica a gestão a encontrar algum dado com maior rapidez e praticidade.

A gestão enfrenta dificuldade em obter uma ferramenta que melhore a comunicação entre os setores da Prefeitura, por meio de algum software que integralize diversos departamentos, possibilite melhor acesso aos dados sistematizados, proporcione maior transparência ao serviço prestado e facilite a transição de informações. Um software que possibilita tais ações já é utilizado por outros setores da prefeitura, porém o setor de obras ainda não tem acesso ao mesmo. Existe uma grande burocracia e dificuldade em adquiri-lo.

Um ponto a ser discutido trata-se da inexistência de uma ferramenta que possibilite ao cidadão consultar pela internet qual a situação atual de seu imóvel, e que possibilite acompanhar em qual etapa seu processo se encontra. Tal ferramenta seria de grande valia, uma vez que proporcionaria maior transparência aos cidadãos pelo fato de possibilitar a consulta sobre o imóvel em qualquer momento que desejar e ainda poder acompanhar cada etapa do processo de regularização.

Existe ainda a dificuldade quanto à aprovação de projetos no que diz respeito a área registrada. A prefeitura possui um registro da área de todos os lotes do município que é obtida por meio de uma foto aérea. Porém, nem sempre é possível obter com exatidão essa área. O engenheiro responsável por realizar o projeto de levantamento, ao medir presencialmente cada área construída, encontra diferença nos valores entre a área registrada na prefeitura pela imagem da foto aérea e a área medida. Dessa forma, ao entregar na prefeitura um projeto que possua a área diferente daquela registrada na prefeitura, muitas vezes o projeto é reprovado. Por isso seria relevante que a gestão pública admitisse uma margem de erro quanto ao valor da área por considerar que uma imagem aérea nem sempre poderá atender com exatidão as medidas reais do terreno.

Com relação à prestação de serviço por parte do Cartório de Registro de Imóveis, considerando-se que o processo de registro imobiliário é um serviço público a ser prestado, surge o questionamento quanto à possibilidade de a etapa ser realizada pela própria prefeitura. Todos os entrevistados no setor de obras da Prefeitura informaram que não sabem por que o serviço não é realizado pela prefeitura. Informaram que, devido ao fato de este serviço sempre

ter sido realizado dessa maneira, não houve antes alguém questionamento a respeito. Porém, funcionários do cartório, quando entrevistados sobre este mesmo ponto, responderam que existe a necessidade de se passar pelo cartório pelo fato de proporcionar maior segurança aos documentos e informações fornecidas aos cidadãos e dar publicidade às mesmas.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objetivo verificar a prestação do serviço de regularização imobiliária em uma cidade localizada no sul de Minas Gerais, além de identificar e analisar os aspectos críticos que devem ser melhorados no serviço, observados a partir de ferramentas de qualidade.

No que se refere a necessidade de uma ferramenta de software para computação dos dados obtidos do setor imobiliário, faz-se necessário estabelecer padrões e políticas de uso, digitalização e arquivamento de documentos, bem como tramitação de informação de forma segura, propiciando transparência e otimização do serviço interno e externo.

O serviço prestado pela gestão pública da cidade apontou aspectos importantes e urgentes a serem melhorados que serão capazes de proporcionar maior agilidade, eficiência, transparência e conforto aos munícipes. As principais contribuições do presente estudo direcionam-se aos gestores públicos da cidade, bem como aos munícipes que não conhecem o processo de regularização imobiliária.

As principais limitações encontradas no decorrer da pesquisa referem-se à dificuldade de propagação das informações aqui fornecidas devido à falta de interesse do próprio munícipe em procurar saber mais a respeito das leis e normas que regem seu município, conforme informado pelos entrevistados do setor de obras da prefeitura analisada.

Sugere-se para futuros estudos que seja realizada a análise em outros municípios de forma comparativa e a análise por meio de outras ferramentas de qualidade que possibilitem descrever as etapas que constituem o processo de regularização imobiliária e, por fim, a possibilidade de se utilizar ferramentas que proporcionem mais transparência e visibilidade ao munícipe que deseja obter as informações sobre o processo de regularização imobiliária, como, por exemplo, a criação de uma cartilha fornecida pela prefeitura a todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CARDOSO, P. A. **Gestão de operações e logística II**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012. 152p. : il.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2005.

DORNELES, A. C. B. **O zoneamento e sua importância como um instrumento de planejamento urbano**. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curitiba, 13: 452- 467vol. 1.

FERNANDES, J. T. **Código de obras e edificações do DF**: inserção de conceitos bioclimáticos, conforto térmico e eficiência energética. 2009. 249 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

GOMES, R. C. C.; SILVA, A. B.; SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova**: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, v. 7, 2003.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Guia Básico para Gestão nos Municípios. Brasil. Presidência da República. Brasília: MP, 2008. 44 p.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LOURO, A. I. C. P. **Balanced score card, modelo de excelência EFQM e common assessment framework, como instrumentos integrados de gestão de qualidade nos serviços públicos**. 2009. Instituto Politécnico de Castelo Branco. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.11/81>>. Acesso em: 8 de Março 2017.

MARTINS, R. **Fluxograma de processo**. Blog da Qualidade. Ferramentas da qualidade. 2012. Disponível em: <<http://www.blogdaqualidade.com.br/fluxograma-de-processo/>>. Acesso em 7 Março 2017.

PEREIRA, J. R. **Gestão Pública Municipal**. Lavras, UFLA. 2016.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.