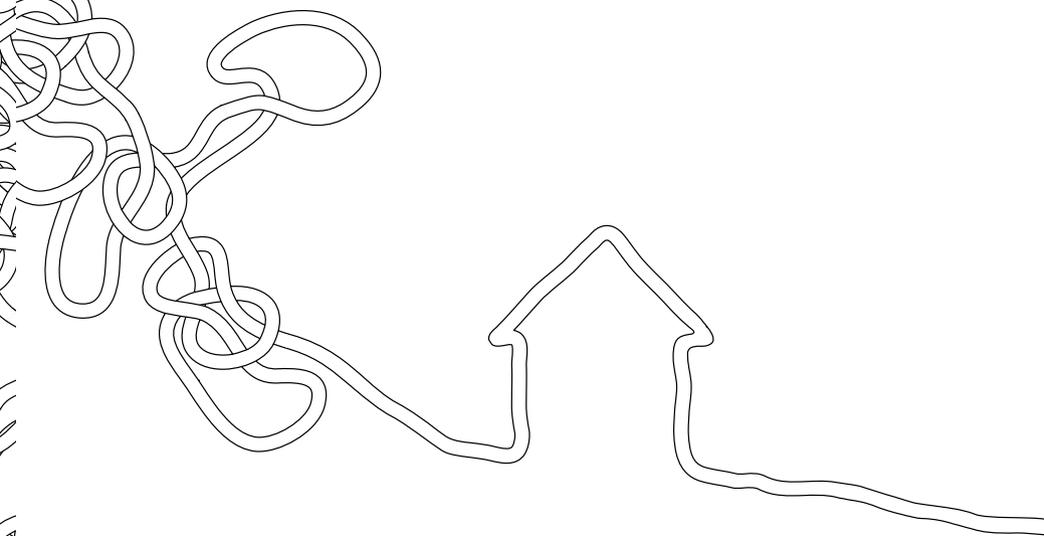


REGULARIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA

O QUE É E COMO IMPLEMENTAR



FICHA TÉCNICA

Grupo Coordenador

Betânia de Moraes Alfonsin

Advogada, assessora jurídica da Secretaria do Planejamento de Porto Alegre, professora da Faculdade de Direito da Universidade Luterana do Brasil, voluntária da ONG ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos e coordenadora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Claudia Brandão de Serpa

Arquiteta Urbanista da Diretoria de Parcerias de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal.

Edésio Fernandes

Advogado, professor da London University – Development Planning Unit e coordenador da Rede Brasileira sobre Regularização

Fernanda Carolina Vieira da Costa

Advogada, Diretora da Diretoria Geral de Coordenação e Controle Urbano e Ambiental da Prefeitura Municipal do Recife.

Grazia de Grazia

Assistente Social, assessora do Núcleo Cidadania, Políticas Públicas e Questão Urbana da ONG FASE, coordenadora do Fórum Nacional pela Reforma Urbana e do Fórum Nacional de Participação Popular.

Nelson Saule Jr.

Advogado, Presidente do Instituto Pólis, Prof. da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e coordenador do Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU.

Paulo Silveira Martins Leão Jr.

Advogado, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros

Raquel Rolnik

Urbanista, coordenadora no Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis, Profa. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Colaboradores

Débora de Carvalho Baptista

Procuradora, Secretária de Assuntos Jurídicos da Prefeitura Municipal de Diadema, Professora da Universidade do Grande ABC.

Jacques Alfonsin

Procurador do Estado do Rio Grande do Sul aposentado, Mestre em Direitos Fundamentais, Professor na Faculdade de Direito da UNISINOS, Coordenador da ONG ACESSO – cidadania e direitos humanos.

José Carlos de Freitas

1º Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital/SP, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Karina Uzzo

Advogada da equipe jurídica do Instituto Pólis

Laura Machado de Mello Bueno

Arquiteta, doutora pela FAUUSP, professora da FAU PUC Campinas, pesquisadora do LABHAB da FAUUSP.

Letícia Marques Osório

Advogada, coordenadora do Programa das Américas da ONG COHRE – Centre on Housing Rights and Evictions (Centre pelo Direito à Moradia contra Despejos).

Maria Lucia Refinetti Martins

Professora do Departamento de Projeto e pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP.

Martim O. Smolka

Economista, Senior Fellow e Diretor do Programa para a América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts

Patrícia de Menezes Cardoso

Estagiária de direito da equipe jurídica do Instituto Pólis

Pedro Abramo

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Coordenação Executiva

Instituto Pólis

SECRETARIA EXECUTIVA

Paula Santoro

Arquiteta e Urbanista, mestranda em estruturas ambientais urbanas (FAUUSP), integrante da equipe técnica do Instituto Pólis

REVISÃO E EDIÇÃO TÉCNICA

Renato Cymbalista

Arquiteto e Urbanista, Mestre e Doutorando em Estruturas Ambientais Urbanas (FAUUSP), coordenador Editorial do Instituto Pólis

EDIÇÃO DE TEXTO

Vanessa Ferrari

REVISÃO

Thyago Nogueira

Notas de produção

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Stolarski | Pontes (André Stolarski)

PROJETO DA CAPA E ILUSTRAÇÕES

Darshan

FILMES E PROVAS

Ajato

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Gráfica Peres

TIRAGEM

10.000 exemplares

TIPOGRAFIA

The Sans e The Serif

PERÍODO DE PRODUÇÃO

ago-out 2002

Esta publicação é resultado de um processo de trabalho coletivo, conduzido entre junho e outubro de 2002. Inicialmente, foi constituído um Grupo Coordenador, composto por profissionais de destaque na área da regularização, provenientes de várias regiões do Brasil e com atuação em vários setores — governamentais, não governamentais, acadêmicos. Realizaram-se então três grandes encontros de discussão da questão entre julho e agosto de 2002: com os mandatários por regularização (movimentos populares de luta por moradia), no Rio de Janeiro-RJ; com os operadores do direito nas suas várias instâncias, em Porto Alegre-RS; e com gestores públicos na área, em São Paulo-SP.

A partir das discussões, consolidou-se o conteúdo desta publicação, que foi redigida por participantes do Grupo Coordenador, contando com aportes de colaboradores especializados em alguns tópicos.

PARTICIPANTES dos encontros preparatórios desta publicação

Aduino L. Cardoso

IPPUR/UFRJ
RIO DE JANEIRO-RJ

Alberto M. R. Paranhos

UN-HABITAT
RIO DE JANEIRO-RJ

Anna Rennó dos Mares Guia

Estudante UFMG
BELO HORIZONTE-MG

Antônio José C. de Lima

União Nacional de
Movimentos Populares
(UNMP)
PI

Antônio José de Araújo

Movimento Nacional de Luta
por Moradia (MNLN)
SÃO PAULO-SP

Aser Cortines

Caixa Econômica Federal
BRASÍLIA-DF

Aurino Teixeira

Depto. Reg. Fundiária
da Pref. Mun. de Recife
RECIFE-PE

Bárbara de Andrade

CML RJ
RIO DE JANEIRO-RJ

Bartiria Perpétua L. da Lote

Confederação Nacional das
Associações de Moradores
(CONAM)
NOVA IGUAÇU-RJ

Betânia Alfonsin

IBDU/ACESSO
PORTO ALEGRE-RS

Claudia Brandão de Serpa

Caixa Econômica Federal
RIO DE JANEIRO-RJ

Cláudia Maria Beré

Ministério Público
SÃO PAULO-SP

Cora Maria da C. Casa Nova

CREA
PORTO ALEGRE-RS

Cristiane Vanaves

Cearah Periferia
FORTALEZA-CE

Débora de Carvalho Baptista

Pref. Mun. Diadema
DIADEMA-SP

Edésio Fernandes

Development Planning Unit/
London University
LONDRES-UK

Edmundo Ferreira Fontes

CONAM
SÃO PAULO-SP

Ednéia Aparecida Souza

CONAM
MG

Eduardo Novais de Souza

UNMP
PAVUNA-RJ

Elisabete França

Diagonal Urbana
SÃO PAULO-SP

Éllade Imparato

Pref. Mun. de Guarulhos
GUARULHOS-SP

Fernanda C. Vieira da Costa

Pref. Mun. de Recife
RECIFE-PE

Fernando Luiz Eliotério

CONAM
MG

Flora El. Jaick Maranhão

ITERJ
RIO DE JANEIRO-RJ

Gegê

Central de Movimentos
Populares (CMP)
SÃO PAULO-SP

Getúlio Santos de Souza

CONAM
QUEIMADOS-RJ

Gilmar Ferreira Alves

CONAM/FEDECAM
PA

Grazia Di Grazia

FASE/Nacional
RIO DE JANEIRO-RJ

Guilherme Soares

UNMP
MG

Hélia Nacif Xavier

IBAM
RIO DE JANEIRO-RJ

Irio Rosa

SEDU/PR
BRASÍLIA-DF

Ivo Imparato

Cities Alliance
SÃO PAULO-SP

Jacqueline Severo da Silva

Pref. Mun. de Porto Alegre
PORTO ALEGRE-RS

João Pedro Lamana Paiva

Reg. Públicos
de Sapucaia do Sul
SAPUCAIA-RS

José Carlos de Freitas

Ministério Público do Estado de
São Paulo, CAOHURB
SÃO PAULO-SP

José Francisco Diniz

MNLM
SÃO LUIS-MA

José Roberto Bassul

Senado Federal
BRASÍLIA-DF

Karina Uzzo

Instituto Pólis
SÃO PAULO-SP

Leonardo Pessina

CAAP
SÃO PAULO-SP

Leticia Osorio

COHRE
PORTO ALEGRE-RS

Liana Portilho

Advogada especialista
em Análise Urbana,
mestranda da UFMG
BELO HORIZONTE-MG

Luis Paulo Aliende Ribeiro

Juiz
SÃO PAULO-SP

Luiz Gonzaga

UNMP
RIO BRANCO-AC

Luiz Phillippe Torelly

Caixa Econômica Federal
BRASÍLIA-DF

Madalena de C. Nepomuceno

Pref. Mun. Vitória
VITÓRIA-ES

Manoel Lucimar

CMP/União
de Moradia da Zona Sul
SÃO PAULO-SP

Marcelo Soares

MNLM
RS

Márcia Bezerra

Sec. Mun. Habitação
RIO DE JANEIRO-RJ

Maria Aparecida

CML RJ
RIO DE JANEIRO-RJ

Maria Gezica Valadares

Pref. Mun. de Belo Horizonte
BELO HORIZONTE-MG

Maria Lúcia R. Locks

Pref. Mun. de Florianópolis
FLORIANÓPOLIS-SC

Maria Lúcia Refinetti Martins

LABHAB/FAUUSP
SÃO PAULO-SP

Mariana Moreira

CEPAM
SÃO PAULO-SP

Marinella Machado

Faculdade Direito, PUCMG
BELO HORIZONTE-MG

Miguel Lobato

MNLM
PA

Miguel Reis Afonso

Advogado da Associação
Defesa da Moradia
SÃO PAULO-SP

Milton L. Ferron Filho

Pref. Mun. de Belo Horizonte
BELO HORIZONTE-MG

Narciso Orlando Neto

Desembargador
SÃO PAULO-SP

Nelson Saule Júnior

Instituto Pólis
SÃO PAULO-SP

Olinda Marques

Cearah Periferia
FORTALEZA-CE

Paula Santoro

Instituto Pólis
SÃO PAULO-SP

Paulo S. Martins Leão Jr.

Procurador do Estado
do Rio de Janeiro
RIO DE JANEIRO-RJ

Pedro Abramo

IPPUR/UFRJ
RIO DE JANEIRO-RJ

Raquel Rolnik

Instituto Pólis
SÃO PAULO-SP

Renato Cymbalista

Instituto Pólis
SÃO PAULO-SP

Ricardo de Sousa Moretti

PUC-CAMP
CAMPINAS-SP

Ricardo Gouvêa

Fundação Bento Rubião
RIO DE JANEIRO-RJ

Rildo Souza de Carvalho

CEHAB
RIO DE JANEIRO-RJ

Sandro

União dos Movimentos
por Moradia (UMM)
AL

Saulo Manoel da Silva

UNMP
MG

Silvia Ribeiro Lenzi

Pref. Mun. de Florianópolis
FLORIANÓPOLIS-SC

Silvio José Gonçalves

MNLM
CASCAVEL-PR

Sônia Rabello

Fac. Direito UERJ
RIO DE JANEIRO-RJ

Thiago Gonçalves da Silva

Pref. Mun. de Recife
RECIFE-PE

Vera Maria Weigand

Advogada e consultora
em Direito Urbanístico
SALVADOR-BA

Veruska Ticiania F. Carvalho

CONAM
CAMPINAS-SP

Vidal Barbosa da Silva

Coop. de Moradia de Goiânia
GOIÂNIA-GO

APRESENTAÇÃO	10
--------------	----

PARTE I

A PRODUÇÃO SOCIOECONÔMICA, POLÍTICA E JURÍDICA DA INFORMALIDADE URBANA	11
--	----

Introdução	12
------------	----

Os tipos de irregularidade fundiária, a diversidade de situações e as peculiaridades	14
--	----

Os programas de regularização	15
-------------------------------	----

Tudo deve ser regularizado?	16
-----------------------------	----

A dimensão política da irregularidade e da regularização	19
--	----

Lições do debate internacional	20
--------------------------------	----

A natureza curativa dos programas de regularização	21
--	----

A questão da legalização fundiária	22
------------------------------------	----

Regularização e combate à pobreza	24
-----------------------------------	----

O novo contexto brasileiro a partir do Estatuto da Cidade	26
---	----

PARTE II

COMO REGULARIZAR?	27
-------------------	----

A Identificando as irregularidades	28
---	-----------

Construindo um Programa de Regularização	30
--	----

B Papel e função dos atores que interferem no processo de regularização	33
--	-----------

Administração Municipal	33
-------------------------	----

Câmara Municipal	36
------------------	----

Companhias Habitacionais	37
--------------------------	----

Institutos de Terras	38
----------------------	----

Órgãos Federais	39
-----------------	----

Justiça Estadual e Justiça Federal	41
------------------------------------	----

Cartórios	42
-----------	----

Ministério Público	43
--------------------	----

Defensoria Pública	44
--------------------	----

	Setor privado	45
	Moradores e suas Associações	46
	Organizações não-governamentais (ONGs)	48
C	Tipos de irregularidade e procedimentos para enfrentá-las	50
	Conjuntos habitacionais públicos	50
	Conjuntos habitacionais privados	56
	Loteamentos clandestinos e irregulares	61
	Ocupações e favelas	70
	Habitações coletivas de aluguel ou cortiços	82
	Condomínios rurais	87
D	Instrumentos de mediação e regularização	89
	Inquérito Civil e Ação Civil Pública	89
	Termo de Ajustamento de Conduta	90
	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	92
	Desapropriação	96
	Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia	98
	Usucapião Urbano	107
	Título de Compra e Venda	112
	Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	114
	Doação	119
	Direito de Superfície	120
	Cessão da Posse	122
	Lei de Parcelamento do Solo	123
E	Desafios	125

PARTE III

ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS PARA AVANÇAR	133
--	-----

ANEXOS	155
--------	-----

PARA FACILITAR SUA CONSULTA

As quatro partes deste manual são indicadas por retângulos pretos nas laterais das páginas:



Os ícones ao lado do texto indicam:



Dúvidas mais freqüentes.

Trechos que merecem destaque.

Caminhos para aprofundar um assunto.

Inovações mais recentes.

Tópicos importantes.

APRESENTAÇÃO

As grandes cidades, ao longo do tempo, têm sido percebidas pelas famílias mais pobres como um lugar capaz de propiciar melhoria de qualidade de vida.

Essa perspectiva e o grande percentual de população em situação de extrema pobreza, sem acesso ao mercado formal de moradias, bem como a existência de parcelas de terreno urbano desocupadas, têm sido as grandes causas das ocupações espontâneas e marginais de áreas das cidades.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, oferece aos municípios uma série de instrumentos que podem intervir no mercado de terras e no processo da exclusão social, garantindo o cumprimento integral da função da cidade e da propriedade urbana.

Um avanço fundamental propiciado pelo Estatuto é a previsão de normas para a regularização fundiária, onde as irregularidades jurídicas são um dos maiores entraves à universalização do direito à cidade. Ao mesmo tempo, o Estatuto inclui a regularização fundiária na agenda obrigatória da política urbana e habitacional das cidades.

Como principal agente promotor do desenvolvimento urbano no país, a Caixa Econômica Federal vem implementando um conjunto de medidas que lhe permitirão atuar num contexto de planejamento urbano, pactuado entre Poder Público e cidadãos.

Nesse contexto, apresentamos o trabalho intitulado “Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar”, resultante de um debate pluralista e minucioso, do qual participaram grandes conhecedores do tema, representantes e líderes de comunidades e de movimentos sociais.

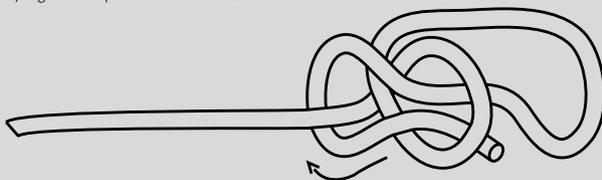
Nossa expectativa é de que o presente documento se constitua em um roteiro de orientação aos municípios, que adotam e que venham a adotar a regularização fundiária como prioridade social, econômica e territorial, e que apóiam o aprofundamento do debate sobre o tema, ainda repleto de questionamentos e aspectos a serem explorados.

Aser Cortines Peixoto Filho
Vice-Presidente, Caixa Econômica Federal

Valdery Albuquerque
Presidente, Caixa Econômica Federal

A PRODUÇÃO SOCIOECONÔMICA, POLÍTICA E JURÍDICA DA INFORMALIDADE URBANA

Coordenação e edição geral do capítulo: **Edésio Fernandes**



Introdução

Redator de texto-base: **Edésio Fernandes**

UMA DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais. As conseqüências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo.



Os assentamentos informais — e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes — resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada.

Outra das conseqüências da falta de alternativa habitacional para os mais pobres, particularmente nas duas últimas décadas, é a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente. Cada vez mais, os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas têm se assentado justamente nas áreas ambientais mais frágeis, nominalmente protegidas por lei através de fortes restrições de uso, e que, por isso, são desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

A ordem jurídica, ou seja, o conjunto de leis que define os padrões de legalidade, possui também um papel na produção e reprodução da informalidade urbana. Por um lado, a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes dos direitos de propriedade,

atuando de maneira individualista, sem preocupação com a função social da propriedade, prevista na Constituição, têm resultado em um padrão essencialmente especulativo de crescimento urbano, que combina a segregação social, espacial e ambiental.

Por outro lado, a ausência de leis urbanísticas — ou sua existência baseada em critérios técnicos irrealistas e sem considerar os impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e regras de construção — tem tido um papel fundamental na consolidação da ilegalidade e da segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário. Além disso, deve-se ressaltar a dificuldade de implementação das leis em vigor, devida em parte à falta de informação e educação jurídicas e ao difícil acesso ao Poder Judiciário para o reconhecimento dos interesses sociais e ambientais. A combinação desses processos tem feito com que o lugar dos pobres nas cidades sejam as áreas periféricas (ou mesmo centrais) não dotadas de infra-estrutura urbanística, áreas, freqüentemente, inadequadas à ocupação humana ou de preservação ambiental.

A despeito de seus efeitos perversos, a irregularidade tem sido tolerada em nossas cidades — desde que afastada de determinados pontos mais visíveis ou áreas mais valorizadas. Ainda que diversas formas nocivas de ilegalidade urbana também estejam associadas aos grupos mais privilegiados da sociedade — mediante, por exemplo, a prática cada vez maior dos chamados condomínios fechados, vedando o acesso de todos ao sistema viário e às praias, que são legalmente bens de uso comum de todos —, a informalidade entre os mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada. Mesmo sendo a única opção de moradia permitida aos pobres nas cidades, não se trata de uma boa opção, em termos urbanísticos, sociais e ambientais, e nem sequer de uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas ocupadas têm gerado custos elevados de terrenos e aluguéis nessas áreas, além de altos custos e baixa qualidade de gestão das próprias cidades. Em outras palavras, os pobres no Brasil têm pago um preço muito alto — em vários sentidos — para viverem em condições precárias, indignas e cada vez mais inaceitáveis.



Os tipos de irregularidade fundiária, a diversidade de situações e as peculiaridades

Redatora de texto-base: **Fernanda Carolina Vieira da Costa**

SÃO MUITAS AS FORMAS DE IRREGULARIDADE: favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços, que se configuram de maneiras distintas no país. Até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado fazem parte desse vasto universo de irregularidade. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou da propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos, freqüentemente espontâneos e informais, já que não foram fruto de uma intervenção planejada pelo Estado nem foram formalmente propostos por empreendedores privados no interior do marco jurídico e urbanístico vigente.

Tais ocupações podem ocorrer em:

ÁREAS LOTEADAS E AINDA NÃO OCUPADAS. Muitas vezes se desconhece o traçado oficial do loteamento, ocupando-se áreas destinadas para ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários. Também é comum as casas serem construídas em desconformidade com a divisão dos lotes.

ÁREAS ALAGADAS. Muitas cidades no Brasil foram tomadas às águas. É comum o aterramento de grandes áreas de manguezal ou charco. Geralmente essas áreas são terrenos de marinha ou acrescidos de marinha (terrenos da União, em faixas litorâneas), aforados ou não a particulares.

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. As áreas mais atingidas são as áreas de mananciais e as margens de rios e canais, mas existem inúmeras ocupações em serras, restingas, dunas e mangues.

ÁREAS DE RISCO. A baixa oferta de lotes e casas para os pobres faz com que ocorram ocupações em terrenos de altas declividades, sob redes de alta tensão, ou nas faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos.



Dada a diversidade de situações urbanísticas, jurídicas e políticas que envolvem os assentamentos populares irregulares, é impossível traçar critérios e estratégias válidos para toda e qualquer situação. Um plano de regularização envolve, portanto, a identificação dos principais tipos e sua recorrência na cidade para dar suporte à elaboração de projetos caso a caso.



Os programas de regularização

Redator de texto-base: **Edésio Fernandes**

NA FALTA DE UMA POLÍTICA NACIONAL, desde meados da década de 1980, diversos municípios têm enfrentado o problema do desenvolvimento urbano informal, sempre com muita dificuldade. Muitos têm sido os argumentos utilizados, de maneira combinada, para justificar a formulação dos programas de regularização: desde princípios religiosos, éticos e humanitários até diversas razões político-sociais, econômicas e ambientais. Mais recentemente, esse discurso se fortaleceu, deixando de evocar apenas valores e encontrando suporte em um discurso de **direitos**, já que através do Estatuto da Cidade a ordem jurídica finalmente reconheceu o direito social dos ocupantes de assentamentos informais à moradia.

O termo **regularização** tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão-somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística. São ainda poucos os programas que têm se proposto a promover a regularização de construções informais.

Entretanto, a falta de compreensão da natureza e da dinâmica do processo de informalidade urbana tem levado a todo tipo de problema. Com frequência, os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana em vez de promover a integração socioespacial. Por outro lado, a regularização fundiária só é efetivamente demandada pela população quando existe ameaça de expulsão. Passada a ameaça, a demanda maior é por urbanização e por melhores condições de habitabilidade.



Os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes.



Tudo deve ser regularizado?

Redatora de texto-base: **Maria Lucia Refinetti Martins**

O DIREITO URBANÍSTICO REGULAMENTA as relações sociais e também as formas de ocupação urbana, operando de modo frágil na interface entre direito e arquitetura, pois nem sempre o encadeamento (proposta, ação e consequência) é inteiramente previsível. Como um “direito difuso” exercido em nosso contexto de uma sociedade desigual e excludente, é marcado pelo conflito entre assegurar direitos **pela manutenção do status quo** e assegurar os direitos **da sociedade que normalmente não são reconhecidos**.

A ausência de alternativa habitacional para a maioria da população de menor renda nas grandes cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma de suas consequências a ocupação irregular e inadequada ao meio ambiente urbano. Os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas se assentam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei (através de fortes restrições ao uso) — e consequentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

É um modelo de sociedade que não consegue prover condições mínimas de habitação e convive com as soluções improvisadas da população desde que estejam afastadas das áreas mais visíveis ou valorizadas.

Já sabemos que mesmo o projeto irrepreensível do ponto de vista conceitual tem, muitas vezes, levado a desastres sociais, urbanísticos e ambientais, considerando nossas limitações institucionais e os processos acima descritos. O caminho para o enfrentamento dessa questão requer, como já mencionamos, a construção de alternativas de ampliação do mercado formal e, de outro lado, que repensemos as maneiras de formular a legislação, evitando traduzir formas em lei, mas construir práticas/propostas que respondam à nossa realidade. Cumpre buscar a melhor eficiência do conjunto, inclusive porque aspectos como a preservação da água de abastecimento e a funcionalidade da cidade dependem da somatória de ações e não de ações pontuais — ainda que exemplares.

Nesse sentido a pesquisa, o debate e a formação de quadros técnicos e de agentes são fundamentais. Regularizar sem interromper a produção das irregularidades acaba implicando, além do sofrimento da população, uma demanda de recursos públicos infinitamente maior ao levarmos em conta a explosão da violência, o aumento dos gastos com saúde pública ou a necessidade de soluções técnicas mais elaboradas.

Nas condições brasileiras, de tantas distâncias entre a lei e a realidade, em função da dimensão da exclusão, um primeiro desafio é conceituar o conteúdo da expressão **assentamento irregular**. Adequado ou não, só é irregular o que a legislação urbanística estabelece como tal. Aí se torna evidente o grande fosso entre o desejável e a realidade urbana. No plano da materialidade dos assentamentos, sua razão de ser é, evidentemente, acomodar a população: moradias com condições físicas e serviços adequados — para a família e para a comunidade (sem impactos negativos ou riscos para elas e para o conjunto da cidade) e segurança de permanência. Nesse quadro, o que se poderia chamar de regularidade para então explicitar a irregularidade a ser corrigida? Pode-se admitir que são três os aspectos:

CONDIÇÕES REAIS: É o fato observado. Do mesmo modo que existe uma “linha da pobreza”, caberia o equivalente urbano? Regularidade, nesse caso, equivaleria a atender a um padrão mínimo social e economicamente aceitável?

Padrão e necessidades variam ao longo do tempo. À medida que a tecnologia e produção de bens se amplia, a noção de necessidade básica também se modifica. Como a distribuição de renda é muito desigual, o parâmetro é uma referência ambígua — a irregularidade mais significativa nos assentamentos informais é, justamente, estar muito abaixo dos padrões estabelecidos pela legislação.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL: É tudo aquilo que os legisladores decidem colocar na lei. Existem os objetivos (“espírito da lei”) e os meios para atingi-los, traduzidos em forma de artigos — os “termos da lei”. Ocorre que nem sempre os meios levam aos objetivos pretendidos. É o que se observa, por exemplo, em relação à legislação adotada para proteção dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo: o intenso processo de urbanização, aliado ao esgotamento, a partir de meados da década de 70, da oferta de lotes precários e de baixo custo (por restrições devidas à lei federal nº 6.766/79) e à ausência de outras alternativas para a habitação popular, acabou empurrando a população de baixa renda para as áreas ambientalmente mais frágeis, desprezadas pelo mercado formal, o que inviabilizou a aplicação da legislação de proteção aos mananciais. Nesse quadro, a remoção pura e simples da população, para atender ao estabelecido na lei, se mostra socialmente insustentável — ao mesmo tempo que a regularização das ocupações não tem como atender aos parâmetros legais. Trata-se de um quadro extremamente delicado devido às dimensões da exclusão habitacional e à incapacidade do Estado de enfrentá-la. Nessas condições, o conceito de “razoabilidade” permite que se coloque a questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?

POSSE E REGISTRO: Trata-se da segurança da permanência da população nas áreas ocupadas. Isso fica normalmente associado à propriedade, e a propriedade à sua escrituração. Refere-se a um tema social, que é a segurança da posse, mas, do ponto de vista da regularidade urbanística, a regularidade registrária só entra na questão porque

toda a ordem urbanística tem início na comprovação da regularidade da propriedade: para dar início aos procedimentos de aprovação de qualquer parcelamento ou loteamento é necessário regularizar a propriedade.



A dimensão política da irregularidade e da regularização

Redatora de texto-base: **Raquel Rolnik**

Os assentamentos precários são também objeto de investimentos pela gestão pública cotidiana: ela incorpora lentamente essas áreas à cidade, regularizando, urbanizando, dotando de infra-estrutura, mas nunca eliminando a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas que já nascem regularizadas. Essa dinâmica tem alta rentabilidade política, pois dessa forma o poder público estabelece uma base política popular, de natureza quase sempre clientelista, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como “favores” do poder público. As comunidades são assim convertidas em reféns, eternamente devedoras de quem as “protegeu” ou “olhou para elas”. Essa tem sido uma das grandes moedas de troca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de inúmeros governos.

Se os investimentos em urbanização nos assentamentos têm alto interesse político, os processos de titulação podem ter um efeito ainda mais intenso, já que se trata de uma formalização da segurança de permanência em contexto extremamente vulnerável.



A distribuição de títulos de terra sem uma melhora significativa nas condições urbanísticas e apenas com objetivos político-eleitorais pode ter efeitos nefastos para a cidade e para a própria população envolvida.



Lições do debate internacional

Redator de texto-base: **Edésio Fernandes**

Os formuladores de novas políticas e programas de regularização devem aprender com as lições das experiências passadas. Precisamos todos fazer uma discussão ampla e crítica da questão, pois, afinal, não há necessidade de estarmos constantemente reinventando a roda. Ao longo dos últimos vinte anos, em diversos países onde ocorre a ocupação informal — e onde um volume enorme de recursos financeiros tem sido investido para solucioná-la —, uma significativa corrente de pesquisa acadêmica e institucional tem avaliado os principais problemas dos programas de regularização. Em 1999, o Programa Habitat da ONU lançou a importante Campanha Global pela Segurança da Posse.

Dentre as principais lições das experiências internacionais, deve-se ressaltar que a compreensão da natureza e dinâmica dos processos sociais, econômicos, políticos e jurídicos que produzem a informalidade é a base para a formulação, implementação e avaliação dos programas de regularização.

Para tanto, é preciso promover uma leitura interdisciplinar da questão, combinando as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica, com ênfase especial na sua dimensão jurídica. Os administradores públicos devem refletir sobre algumas questões principais antes de fazerem suas propostas — já que são as respostas a estas perguntas que vão determinar a natureza e o alcance efetivo dos programas de regularização:

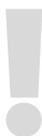
- Como são produzidos os assentamentos informais?
- Por que é importante regularizá-los?
- Quando os programas de regularização devem ser formulados e implementados?
- Que áreas devem ser regularizadas?
- O que deve ser feito nas áreas onde, por alguma razão, não couber a regularização?

- Como os programas de regularização devem ser formulados e implementados?
- Que direitos devem ser reconhecidos aos ocupantes de assentamentos informais?
- Quem deve pagar pelos programas de regularização? E como?
- O que deve acontecer depois da regularização das áreas?



A natureza curativa dos programas de regularização

Redator de texto-base: **Edésio Fernandes**



Os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano.

Por um lado, é preciso ampliar o acesso ao mercado formal a uma parcela maior da sociedade, sobretudo os grupos de renda média-baixa, ao lado da oferta de subsídios públicos para as faixas da menor renda. Por outro lado, é preciso rever os modelos urbanísticos que têm sido utilizados, de forma a adaptá-los às realidades socioeconômicas e à limitada capacidade de ação institucional das agências públicas.

Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla.

Regularizar sem interromper o ciclo de produção da irregularidade, além de renovar o sofrimento da população, provoca a multiplicação permanente da demanda por recursos públicos. Além disso, o ciclo que leva da informalidade à regularização tem freqüentemente reafirmado e ampliado as bases da política clientelista tradicional, co-responsável pela própria produção da informalidade. Em outros casos, a inadequação ou o fracasso dos programas tem facilitado o surgimento de novos pactos sociais que, sobretudo nas áreas controladas pelo tráfico de drogas e pelo crime organizado, desafiam cada vez mais as estruturas político-institucionais oficiais, assim como as bases e a validade da ordem jurídica.



A questão da legalização fundiária

Redator de texto-base: **Edésio Fernandes**

NO QUE TOCA À DIMENSÃO DA LEGALIZAÇÃO FUNDIÁRIA, a regularização deve ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente o objetivo da integração socioespacial dos assentamentos informais.



No que diz respeito aos instrumentos jurídicos a serem utilizados, deve ser considerado um leque amplo de opções jurídico-políticas, além dos direitos individuais de propriedade plena. A materialização do direito social de moradia não implica necessariamente o reconhecimento de direitos individuais de propriedade plena, sobretudo nos assentamentos em áreas públicas.

No Brasil e em outros países, os programas de regularização baseados na legalização através de títulos de propriedade individual plena não têm sido bem-sucedidos, já que não garantem a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, deixando assim de promover a desejada integração socioespacial.

Em muitos casos, mesmo na ausência da legalização de áreas consolidadas e dos lotes ocupados, os moradores se encontram efetivamente menos expostos às ameaças de despejo e/ou remoção, e os assentamentos informais têm recebido serviços públicos e infra-estrutura urbanística em alguma medida, sendo que muitos moradores têm tido acesso a diversas formas de crédito informal, e em alguns casos mesmo ao crédito formal. Ainda que a combinação desses fatores gere uma percepção de posse para os ocupantes, a legalização dessas áreas e lotes continua sendo importante.



Títulos são importantes sobretudo quando há conflitos, sejam eles de propriedade, domésticos, familiares, de direito de vizinhança. E também para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que os ocupantes possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto sociopolítico gerador da percepção de segurança de posse, ou pela pressão do crime organizado, como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros.

É necessário, portanto, compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais, bem como com o devido reconhecimento do direito social de moradia — que não se reduz ao direito individual de propriedade plena.



Regularização e combate à pobreza

Redator de texto-base: **Edésio Fernandes**

PARA PRODUZIREM IMPACTO EFETIVO SOBRE A POBREZA SOCIAL, os programas de regularização precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, sobretudo através da criação de oportunidades de emprego e fontes de renda. Devem ser combinados e apoiados por um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional, planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação e processos de mobilização social.

Dentre os mecanismos financeiros, devem ser mencionados a criação de fundos (para os pobres e comunitários), empréstimos (bancos do povo e instituições de microcrédito popular), programas de hipoteca comunitários, incentivos ao setor privado, bem como mecanismos de reforma do sistema bancário e financeiro, sobretudo para garantir melhores condições de acesso ao crédito formal.

Já os processos institucionais propostos devem incluir cooperação sistemática entre agências públicas, melhor cooperação intergovernamental, estratégias de descentralização, criação de parcerias entre o setor público e o setor privado, participação comunitária, capacitação administrativa e fiscal, bem como a ação de consultores comunitários e de acadêmicos.

De fundamental importância é promover o reconhecimento dos assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos, bem como, no contexto mais amplo do sistema de planejamento urbano, a exploração dos chamados “ganhos do planejamento”, como a transferência e outorga onerosa do direito de construir.

Outra dimensão fundamental é a da administração e gestão fundiárias, requerendo sistemas cadastrais acessíveis, a remoção dos obstáculos cartorários, a identificação da propriedade e a avaliação fundiária regular. Há controvérsias quanto às estratégias que propõem a criação de bancos de terras e quanto aquelas baseadas exclusivamente na desapropriação e aquisição de terras.

Programas de regularização devem ser acompanhados por sistemas de informação, seja para produzi-las (identificar regimes de posse, análise e revisão de políticas etc.), seja para provê-las (planejamento baseado em informação, descentralização do planejamento e da gestão, criação de centros abertos de recursos etc.).

Outras questões e instrumentos jurídicos relacionados com os programas de regularização incluem a revisão das leis municipais de loteamento, o enfrentamento do falso dilema entre valores sociais e ambientais, e a revisão e ampliação dos sistemas de resolução de conflitos existentes de forma a torná-los mais eficazes e justos.

Tais programas têm necessariamente que ter suporte nos princípios da transparência, prestação de contas e participação popular, e especialmente revelar um enfoque “de baixo para cima” de forma a materializar a proposta constitucional de democratização das estratégias de gestão urbana. Também é importante incorporar uma dimensão de gênero nos programas de regularização para confrontar o desequilíbrio histórico e cultural entre homens e mulheres e, dessa forma, dar mais poder às mulheres e estabilidade às crianças.

Em última análise, o sucesso dos programas de regularização de assentamentos informais requer a renovação dos processos de mobilização social e o fortalecimento da capacidade das associações de moradores e das ONGs, que, mais do que nunca, devem colocar ênfase na implementação dos programas e no cumprimento dos direitos.



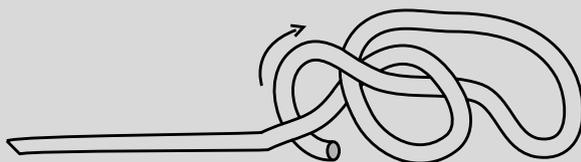
O novo contexto brasileiro a partir do Estatuto da Cidade

Redator de texto base: **Edésio Fernandes**

Até a aprovação, em 1988, do capítulo constitucional sobre política urbana (artigos 182 e 183), além dos diversos problemas de ordem técnica, financeira e político-institucional existentes, havia também muitos obstáculos de ordem jurídica à devida implementação dessas políticas e programas de regularização. Com a aprovação da Constituição, e o reconhecimento constitucional do direito de moradia como um direito social (emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000), e, mais recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade (acompanhado pela medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001), a situação se transformou. A nova ordem jurídica dá suporte inequívoco à ação dos governos municipais empenhados no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida de todos os que habitam as cidades brasileiras. Reconhecendo o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, especialmente na questão da regularização fundiária. No capítulo final deste livro, que trata das estratégias e procedimentos para avançarmos neste tema, comentaremos as oportunidades legais trazidas pelo Estatuto.

COMO REGULARIZAR?

Coordenação e edição geral do capítulo: **Nelson Saule Jr.**





Identificando as irregularidades

Redatora de texto-base: **Raquel Rolnik**

O PRIMEIRO PASSO para implementar um programa de regularização é identificar, localizar, dimensionar as irregularidades que existem na cidade, para depois aplicar uma estratégia específica para cada caso.



Como identificar as áreas irregulares?

ALGUNS ASSENTAMENTOS — como favelas recém-construídas — são fáceis de serem identificados por quem conhece a cidade. Outros, como os loteamentos irregulares, podem ser identificados comparando o que está sendo construído com o cadastro de aprovação de loteamentos da Prefeitura. Porém, nas cidades onde a exigência de aprovação de loteamentos na Prefeitura não existe ou é recente, a identificação pode ser mais difícil e pode requerer consultas a cartórios de registro de imóveis.

Nas grandes cidades, como as situações de irregularidade costumam ser muitas e variadas, é possível identificá-las fazendo o cruzamento de cadastros da Prefeitura e das concessionárias de serviços públicos (como água e eletricidade) com as informações dos Censos do IBGE. Por exemplo cruzando o cadastro do IPTU com o cadastro de ligações de água ou luz elétrica em um determinado bairro: se o número de ligações domiciliares não coincidir, é possível concluir que existem assentamentos irregulares.

Outra forma de identificar as irregularidades é cruzando o cadastro de aprovação de construções (que registra as unidades residenciais que obtiveram alvarás e habite-se) com o número de domicílios recenseados pelo IBGE. Dessa forma, é possível identificar regiões ou bairros da cidade onde o aumento do número de domicílios identificado pelos últimos Censos foi maior do que o número de alvarás concedidos. O próprio traçado viário de algumas regiões indica o assentamento irregular, com ruas em desconformidade com a lei, apresentando becos, vielas e discontinuidades.



O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal apóia os municípios para atualizar seus cadastros, base para suas Plantas Genéricas de Valores, que dão origem ao IPTU. Para isso, o município pode contar com recursos do BNDES ou da CAIXA (ver página 143)



Como mapear as áreas irregulares?

OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO sempre requerem plantas cadastrais, e, portanto, o mapeamento das áreas para a construção de cadastros municipais é uma etapa necessária tanto para montar um programa de regularização como para conduzir os processos. Isso pode ser feito de diversas maneiras, desde as mais simples, como visitas de campo auxiliadas ou não por um topógrafo (profissional especializado em levantamentos planialtimétricos), até as mais sofisticadas, usando tecnologias como a aerofotogrametria e o geoprocessamento.

Existem métodos baratos, rápidos e fáceis, porém nenhum deles tem essas três características ao mesmo tempo. As opções podem ser totalmente diferentes, dependendo da disponibilidade de recursos, do grau de tecnologia já existente na Prefeitura, da existência ou das oportunidades de realização de vôos de aerofotogrametria e do grau de mobilização e participação dos próprios interessados na regularização. Às vezes, imagens produzidas em vôos de helicóptero podem ser comparadas com um mapa mais antigo e com vistorias em campo, produzindo uma primeira base de trabalho. Qualquer que seja a opção, é importante usar um método que comece com desenhos mais simples para depois complementar as informações.

Além de permitir cadastrar as áreas e as famílias, os mapeamentos ajudam a construir critérios para os diferentes programas de regularização já que podem ser cruzados com outras informações, como hidrografia e geotecnia, indicando, por exemplo, as áreas que oferecem riscos para os moradores.

Finalmente, os cadastros e mapas ajudam a definir a extensão de cada situação de irregularidade, a quantidade de famílias envolvidas

e suas condições socioeconômicas, informações fundamentais para criar estratégias de regularização e urbanização de acordo com os recursos e prazos existentes.

Construindo um Programa de Regularização

Redatoras de texto-base: **Betânia de Moraes Alfonsin e Débora de Carvalho Baptista**

Um programa de regularização fundiária deve abranger:

- Uma equipe de trabalho dedicada à regularização fundiária;

- A identificação das áreas irregulares (cadastramento e mapeamento);

- Critérios para definir quais áreas devem ser objeto de regularização;

- Integração das ações de urbanização com as ações de regularização;

- Mecanismos de parceria e interlocução com a comunidade das áreas irregulares;

- Instrumentos de parceria e cooperação técnica para promoção da regularização.



Como deve ser montada uma equipe de trabalho?

PARA UM MUNICÍPIO GRANDE, é preciso montar uma equipe com profissionais de vários campos (arquitetos, advogados, assistentes sociais, engenheiros, topógrafos, desenhistas e pessoal de apoio administrativo e logístico, como auxiliares de escritório, motoristas etc.) com dedicação exclusiva ao trabalho de regularização. É necessário que essa equipe tenha coordenação definida e esteja subordinada a um órgão com atribuições compatíveis com suas funções.

Para os municípios pequenos, que dispõem de um quadro menor de funcionários, a regularização pode ser conduzida por um profissional da área jurídica atuando com um profissional da área social e de obras.

Em todos os casos, é necessária a integração entre os vários órgãos da Prefeitura com o projeto de regularização fundiária.



Como definir critérios para as áreas que serão regularizadas?

APÓS IDENTIFICAR AS ÁREAS IRREGULARES, é preciso decidir quais delas devem ser regularizadas, a partir de critérios bem definidos e previamente estabelecidos. Por exemplo, em um município com vocação econômica para o turismo, no qual existem ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental e outras áreas disponíveis para o reassentamento da população, é possível adotar o critério de não regularizar as ocupações a fim de proteger e preservar a área. Deve-se levar em conta, por um lado, os recursos disponíveis e, por outro, os prejuízos que a cidade terá se não promover a regularização: danos ao meio ambiente, ameaças à qualidade de vida da população do assentamento, dificuldades no controle das enchentes, assoreamento, desabamento de encostas etc.

Por outro lado, situações muito precárias, e com poucas condições de melhora das moradias, mesmo que de forma progressiva, podem também exigir realocação.



O programa deve integrar as dimensões jurídica e urbanística de regularização?

Sim. Ele não pode resumir-se à regularização jurídica. É necessário uma intervenção física na área, ou seja, urbanizá-la, preparando-a para a intervenção jurídica. O êxito de um processo de regularização e a permanência dos seus resultados vão depender da urbanização, entre outros fatores.

Outra preocupação que deve estar presente é a regularização das construções, que não deve ser confundida com a da área. O projeto para a área deve levar em conta as características dos edifícios, o que pode criar a necessidade de modificar a legislação municipal, adequando-a ao padrão de urbanização e construção de baixa renda.



Cada município deve estabelecer critérios de regularização segundo suas vocações, necessidades e interesses locais.



Quais são os passos essenciais para iniciar a regularização jurídica?

O PRIMEIRO PASSO é o levantamento da situação fundiária do terreno a ser regularizado. Devem ser apuradas informações sobre o tempo que a família está no lote ou unidade habitacional, se o ocupou de forma originária ou se comprou de morador anterior, se o terreno é usado para fim habitacional ou misto.

Depois disso, é preciso fazer um levantamento de todas as famílias que moram no local a ser regularizado. Como freqüentemente os assentamentos possuem áreas em situação de risco ou apresentam densidades muito altas, impedindo, por exemplo, que sejam abertas ruas e vielas, muitas vezes é necessário reduzir o número de moradores, removendo algumas famílias ou construções para áreas próximas e adequadas à ocupação. A regularização jurídica deve começar após a definição sobre quem permanecerá na área.

Em seguida, é preciso elaborar um cadastro consistente daqueles que permanecerão no local, que pode ser desenvolvido por assistentes sociais. O cadastro deve possuir dados sobre os moradores, identificando a pessoa que chefia cada família. Outras informações a serem colhidas são: nome, filiação, ocupação, situação de emprego, renda familiar, número de filhos menores, número de filhos em idade

escolar. Esses dados serão importantes para subsidiar a escolha do instrumento de regularização a ser usado na área. O cadastramento pode ser feito ao mesmo tempo que o levantamento topográfico planialtimétrico pois isso reduzirá os custos.

É fundamental a necessidade de organização jurídica da população atingida, por exemplo, com a criação de associações de moradores. Isso favorece a interlocução com os órgãos públicos e o envolvimento dos moradores com o resultado final.

B

Papel e função dos atores que interferem no processo de regularização

Administração Municipal

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso.**



Porque o município deve promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda?

- Para assegurar o uso e a ocupação do solo adequados às necessidades de moradia digna dos moradores;
- Para combater a desigualdade social e melhorar as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários;
- Por ser o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana, que engloba a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, assegurando-se o direito à moradia da população.



Em quais situações o município deve atuar?

- Prioritariamente nas áreas públicas municipais que oferecem risco de vida ou de saúde aos ocupantes, e mediante cooperação com a União e o estados nas áreas públicas federais e estaduais;

- Nas áreas públicas de ocupação consolidada para fins de moradia (favelas e conjuntos habitacionais) que não sejam áreas de risco, onde possam ser aplicadas as Concessões Especiais de Uso para fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU);

- Nas áreas desapropriadas pelo município para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social (loteamentos ou conjuntos habitacionais), ou desapropriadas para a solução de situações de conflito;

- Nas áreas particulares ocupadas por favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos, onde seja possível aplicar os instrumentos do Usucapião Urbano e da lei nº 6.766/79;

- Nas habitações coletivas de aluguel (cortiços) sem condições mínimas de moradia, ocupadas pela população de baixa renda.



O que compete ao município?

- Incluir no Plano Diretor (quando este for obrigatório) as regras para aplicação dos instrumentos de regularização fundiária;

- Promover gratuitamente assessoria jurídica e técnica para levantar a situação jurídica, física e urbanística das áreas a serem regularizadas (levantamento fundiário e topográfico, elaboração de planta, memorial descritivo) e promover as ações judiciais necessárias;

-
- Criar um programa de regularização com a participação da comunidade em todas as etapas;
-
- Criar um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação para obter recursos de convênios e parcerias com a iniciativa privada, fundos de pensão do estado e apoio de agentes financeiros como a CAIXA e outras entidades governamentais;
-
- Estabelecer um conselho de habitação e desenvolvimento urbano;
-
- Desenvolver trabalhos sociais com a comunidade, como um diagnóstico coletivo dos problemas de habitação;
-
- Elaborar e executar planos de urbanização e de regularização fundiária;
-
- Garantir que, depois de aprovado o plano de urbanização, não seja permitido o remembramento de lotes, exceto para implementação de equipamentos comunitários públicos;
-
- Reconhecer o direito e outorgar o título de Concessão do Direito Real de Uso ou Concessão Especial para fins de Moradia nos casos em que estejam preenchidos os requisitos legais estabelecidos no Estatuto da Cidade e na medida provisória nº 2.220/2001.

Câmara Municipal

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso**



Quais são as funções da Câmara Municipal de Vereadores?

- Instituir a legislação urbanística municipal necessária para a aplicação dos instrumentos de regularização contidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade;

- Discutir e aprovar o Plano Diretor, contemplando a regularização e incorporando suas prioridades nas leis orçamentárias;

- Elaborar e aprovar projetos de lei que possibilitem a aplicação dos instrumentos de regularização (leis de desafetação de áreas de uso comum do povo para outorga da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, leis que regulamentem a aplicação da CDRU, cessão de posse etc.);

- Instituir programas de urbanização e regularização de áreas definidas pelo Plano Diretor ou lei municipal específica, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

- Garantir a participação popular em todas as etapas do processo legislativo da regularização, assegurando e promovendo a participação e discussão das propostas de leis sobre regularização com organizações e movimentos populares, ONGs e entidades de assessoria jurídica e técnica, associações de classe, sindicatos, associações empresariais e órgãos do Poder Executivo municipal;

- Criar Comissões de Política Urbana com os diversos atores envolvidos no processo de regularização.

Companhias Habitacionais

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso**



O que são as Companhias Habitacionais?

São os agentes responsáveis pela execução dos projetos da política de habitação das cidades, em geral empresas de economia mista cujo acionista majoritário pode ser o município ou o estado, que atuam de forma integrada com o órgão municipal responsável por essa política (Secretaria ou Departamento Municipal de Habitação) e demais órgãos municipais que se relacionam com a política urbana e habitacional.



Como devem atuar as Companhias Municipais de Habitação?

- Criando programas de regularização em áreas de interesse social a partir da intervenção nas áreas irregulares, promovendo a recuperação e a urbanização;

- Aplicando os instrumentos de regularização fundiária nos terrenos e conjuntos habitacionais da Companhia Habitacional;

- Implantando a infra-estrutura com os demais órgãos públicos do município e do estado nas áreas dos conjuntos habitacionais;

- Desenvolvendo mutirões em parceria com associações comunitárias e entidades de assessoria técnica e jurídica para a regularização de empreendimentos que possam ser administrados pelos próprios moradores;

- Produzindo lotes urbanizados;



- Criando programas de oferta de material de construção para melhoria das unidades habitacionais.

Como devem atuar as Companhias Estaduais de Habitação?

- Operando de forma integrada com o sistema estadual de habitação e seus órgãos: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e de Habitação, Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Fundo Estadual de Habitação;
- Colaborando com a implementação de infra-estrutura, mão-de-obra e com recursos para a regularização fundiária;
- Aplicando os instrumentos de regularização fundiária para legalizar os conjuntos habitacionais do estado;
- Realizando convênios e parcerias (mutirões, por exemplo) com os municípios em terrenos que não são de sua propriedade.

Institutos de Terras

Redator de texto-base: **Paulo Silveira Martins Leão Jr.**



O que são Institutos de Terras?

ALGUNS ESTADOS DA FEDERAÇÃO criaram, por lei, Institutos de Terras (e Cartografia), com personalidade jurídica e patrimônio próprios, autonomia financeira e administrativa, com atribuições especialmente na área rural, tais como proposição de ações discriminatórias de terras devolutas; levantamento de terras ociosas e inadequadamente aproveitadas; cadastramento de áreas de conflito pela posse da terra, e adoção de providências buscando as soluções respectivas; atuação

objetivando a consolidação econômica e social de assentamentos rurais; participação na formulação das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, de desenvolvimento agrícola e de reforma agrária, de desenvolvimento urbano e regional e de preservação ambiental; atuação como entidade técnica e executora da política fundiária, visando promover, ordenar, regularizar e desenvolver os assentamentos rurais e urbanos em terras públicas ou privadas, dotando-os de infra-estrutura. Para alcançar essas finalidades é de fundamental importância um preciso conhecimento do território de cada estado, daí porque a esta instituição se associam, com especial relevo, funções cartográficas. O Instituto de Terras (e Cartografia) poderá ser importante aliado na formulação e execução das políticas fundiárias municipais.

Órgãos Federais

Redator de texto-base: **Nelson Saule Jr.**



Quais são os órgãos federais que devem atuar na regularização fundiária?

- Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU);
- Caixa Econômica Federal;
- Departamento de Patrimônio da União e a Defensoria Pública da União, em relação às áreas públicas federais a serem regularizadas.



Qual é o papel da União na política de regularização fundiária?

A PRIORIDADE da política federal de habitação é privilegiar a população que não tem condições de acesso à terra, à infra-estrutura e à habitação. É nesse setor da população brasileira que as necessidades são maiores e é para eles que se tem que dirigir todos os esforços.

A descentralização fiscal implementada em 1988 obrigou os municípios a assumirem compromissos que são, muitas vezes, incompatíveis com seus recursos técnicos e financeiros. O Governo Federal deve atuar no fortalecimento técnico e institucional dos municípios e na recuperação das áreas degradadas das cidades.



Como deve atuar a União nos processos de regularização fundiária?

- Constituindo programas nacionais de apoio aos municípios para capacitação, regularização fundiária e aplicação dos instrumentos de política urbana;

- Constituindo uma equipe especializada para promover a regularização fundiária das áreas públicas da União que são ocupadas por população de baixa renda;

- Prestando serviço de assistência jurídica gratuita por meio da Defensoria Pública, reconhecendo o direito à moradia e outorgando o título de Concessão Especial de Uso para fins de Moradia nas áreas públicas de domínio da União nos casos em que estejam preenchidos os requisitos legais;

- Criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano para definir diretrizes e linhas de ação para o território nacional na promoção da regularização fundiária;

- Repassando recursos do Orçamento Geral da União para os estados e municípios, e criando linhas de financiamento para a promoção da regularização fundiária.



Existem programas federais de apoio aos municípios em seus programas de regularização (ver página 142).

Justiça Estadual e Justiça Federal

Redator de texto-base: **Paulo Silveira Martins Leão Jr.**



Qual o papel do Poder Judiciário?

NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA pode existir a necessidade da atuação do Poder Judiciário, através de um de seus órgãos, dentre os quais se destacam, na perspectiva da regularização, os juízes e Tribunais dos Estados e os Juizes Federais e os Tribunais Regionais Federais.



Qual é o papel da Justiça Federal?

COMPETE À JUSTIÇA FEDERAL processar e julgar as ações em que a União Federal, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas, seja na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes. Isso se dará, por exemplo, no caso de ação relativa a loteamento em processo de regularização que esteja localizado em área de titularidade da União, o que não é comum ocorrer.



Qual é o papel da Justiça Estadual?

NÃO ESTANDO ENVOLVIDA a União nem entidade autárquica ou empresa pública federal, a competência será da Justiça Estadual comum, sendo necessário consultar a Lei de Organização e Divisão Judiciárias de cada estado para saber a qual vara caberá o processamento e o julgamento da causa.

A Lei de Organização e Divisão Judiciária usualmente divide o território do estado em unidades denominadas “comarcas”, que englobam um ou mais municípios, e ainda determina a competência dos juízes existentes em cada comarca, razão pela qual é importante conhecer tal lei.

Nos municípios maiores, é comum a existência de Varas de Fazenda Pública competentes para julgar as ações de interesse municipal ou estadual, e da Vara de Registros Públicos competente para julgar as ações relativas a registros públicos (em particular registro de imóveis), como, por exemplo, nos chamados *processos de dúvida*, ou seja, quando o interessado discorda ou não pode cumprir as exigências feitas pelo Oficial de Registro de Imóveis.

Pode vir a ser instituída por lei, vara especializada para assuntos de regularização fundiária em comarcas que tenham um número elevado de demandas envolvendo áreas irregulares.

Cartórios

Redator de texto-base: **Paulo Silveira Martins Leão Jr.**



Quais são os serviços prestados pelos Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis?

SERVIÇOS DE LAVRATURA E REGISTRO de escrituras públicas de imóveis (compra e venda, cessão etc.). Esses documentos são lavrados em Cartórios de Notas e devem ser levados para registro nos Cartórios de Registro de Imóveis.



Quem fiscaliza os cartórios?

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE CADA ESTADO, em geral por meio de um órgão denominado Corregedoria Geral da Justiça, que tem a competência de estabelecer **provimentos** (espécie de regulamentos), inclusive para definir os critérios e procedimentos para a atuação dos cartórios nos processos de regularização fundiária.



Para que serve um provimento da Corregedoria Geral da Justiça?

UM PROVIMENTO É UMA ESPÉCIE DE REGULAMENTO editado pela Corregedoria Geral da Justiça que pode versar sobre os procedimentos e critérios para aplicação de leis que se relacionem a registros públicos.

Um provimento pode, por exemplo, estabelecer normas referentes a registro imobiliário nos processos de regularização fundiária, facilitando e agilizando o trabalho dos cartórios. Saiba mais sobre um provimento elaborado pela Corregedoria do Rio Grande do Sul que estabeleceu regras simplificadas para a regularização de loteamentos urbanos em benefício dos moradores na página 131.



A Corregedoria do Rio Grande do Sul estabeleceu regras simplificadas para a regularização de loteamentos urbanos em benefício dos moradores (ver página 161).

Ministério Público

Redator de texto-base: **José Carlos de Freitas**



Qual é o papel do Ministério Público?

O MINISTÉRIO PÚBLICO é uma instituição permanente e essencial à Justiça. É composto por promotores de justiça (os “advogados do povo”), que são bacharéis em Direito recrutados pela União e estados mediante concurso público.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público o dever de agir na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, zelando pelo respeito do poder público aos direitos assegurados na Constituição e pela proteção dos interesses coletivos.

Como o Estatuto da Cidade inclui a ordem urbanística entre os direitos coletivos e difusos, o reconhecimento do direito à moradia e a regularização de parcelamentos e ocupações do solo urbano estão entre as atribuições do Ministério.

O Ministério Público, por exemplo, nos termos do art. 38 da lei nº 6.766/79, pode notificar os loteadores a regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares. Mas seus principais instrumentos de atuação na esfera cível, para a tutela da população e da ordem urbanística, são o inquérito civil e a ação civil pública.

Defensoria Pública

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso**



O que é a Defensoria Pública?

É A INSTITUIÇÃO QUE PRESTA SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA gratuita para a população necessitada. A Constituição Federal diz que a União e os estados devem ter defensores públicos que atuem na orientação e defesa dos direitos da população de baixa renda perante a Administração Pública, o Poder Legislativo e o Judiciário.



Como a Defensoria Pública pode atuar?

- Prestando serviços de assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda nos processos de regularização fundiária que envolve terras e áreas públicas da União;
- Formando nos estados uma equipe de defensores públicos voltados a prestar assistência jurídica gratuita nas ações de regularização fundiária;
- Orientando a população de baixa renda sobre os instrumentos legais e jurídicos disponíveis para promover a regularização fundiária;

- Requerendo ações administrativas e judiciais necessárias para a regularização fundiária de forma individual ou coletiva.



Como o município pode prestar o serviço de assistência jurídica gratuita?

- Realizando um convênio com a Defensoria Pública do Estado para ter um corpo de defensores públicos trabalhando no município;
- Criando um serviço municipal de assistência jurídica para a população de baixa renda que disponha de advogados de carreira selecionados mediante concurso público;
- Realizando convênios com departamentos jurídicos e escritórios-modelo das faculdades de Direito, associações civis ou organizações sociais — pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (OCIPs) —, que tenham como finalidade a prestação dos serviços de assistência jurídica;
- Realizando convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) local para remunerar advogados que atuem no município prestando serviços de assistência jurídica;
- Criando uma equipe multidisciplinar para prestar os serviços de assistência jurídica e técnica de forma integrada nos processos de regularização fundiária.

Setor privado

Redator de texto-base: **Nelson Saule Jr.**



Como as empresas e empreendedores imobiliários podem atuar na regularização fundiária?

OS EMPREENDEDORES IMOBILIÁRIOS podem ser parceiros nos programas de regularização fundiária utilizando instrumentos como a

outorga onerosa do direito de construir (solo-criado) ou a operação urbana consorciada, que resultam em recursos que possam ser utilizados na regularização como contrapartida da obtenção de benefícios para empreendimentos imobiliários.

Podem também realizar investimentos em regularização como contrapartida da licença para realização de empreendimentos de maior porte que produzam impactos nas vizinhanças.

As empresas de construção e projeto podem também realizar estudos de viabilidade jurídica e urbanística nas áreas que se pretende regularizar e, ainda, elaborar e executar os planos e projetos de urbanização e regularização de forma integrada com a comunidade.

Moradores e suas Associações

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso**



Qual é o papel da comunidade?

A PARTICIPAÇÃO DIRETA DAS PESSOAS ENVOLVIDAS é fundamental para o sucesso da regularização, tanto para garantir a segurança da posse, como na luta por melhorias na comunidade.

A organização da população deve se dar logo no início do processo de regularização. Se possível, uma associação deve ser formalmente constituída, com um estatuto claro, que estabeleça regras para a participação das pessoas envolvidas. Essa associação será a interlocutora do processo de regularização, acompanhando todas as etapas e participando diretamente das decisões a serem tomadas.



Como uma associação de moradores pode usar os instrumentos de regularização?

- Organizando assembléias e reuniões na comunidade e informando a documentação que cada morador deve reunir para solicitar a regularização fundiária;

- Acompanhando o processo de regularização dos assentamentos e exigindo o direito à informação e participação nas decisões mais importantes da Administração Pública;

- Cuidando do cadastramento socioeconômico dos moradores, para garantir seus nomes nos títulos, contratos e sentenças;

- Participando em conjunto com a Prefeitura dos diálogos e/ou negociações a serem realizadas com os diversos atores envolvidos na regularização (cartórios, Corregedoria, Ministério Público, órgãos estaduais e federais etc.);

- Reivindicando e estimulando a realização de campanhas públicas que visem o esclarecimento dos direitos e o enfrentamento dos “donos da terra”, para evitar que enganem as pessoas ou as ameacem de morte etc.;

- Reivindicando a prestação do serviço de assistência técnica e jurídica gratuita para entrar com possível ação ou pedido administrativo;

- Requerendo os benefícios da justiça gratuita para as despesas processuais, inclusive para o registro do título no cartório;

- Representando a comunidade nos convênios e parcerias com a Prefeitura, universidades, ONGs, OAB local etc.;

- Para requerer o Usucapião, a associação de moradores deverá ser constituída como pessoa jurídica, que servirá como representante legal dos moradores para entrar com a ação judicial;



- Para requerer a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia a associação de moradores poderá encaminhar pedido administrativo ao chefe do Poder Executivo (Prefeitura, Governo do Estado ou Governo Federal) que for responsável pela área pública ocupada.

Ver na página 156 um modelo de estatuto de uma associação de moradores formalmente constituída.

Organizações não-governamentais (ONGs)

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso**



Como as organizações não-governamentais podem atuar no processo de regularização?

- Organizando a comunidade por meio de reuniões para discutir os problemas a enfrentar e as possibilidades de ação conjunta, levando em conta as características específicas de cada lugar;
- Realizando seminários, cursos, campanhas, atividades educativas e fornecendo material educativo para informar a população a respeito de seus direitos e de como reivindicá-los;
- Capacitando agentes comunitários para se tornarem líderes do movimento de moradia, conselheiros do orçamento participativo, agentes multiplicadores de cidadania;
- Assessorando a Administração Pública nos processos de regularização fundiária por meio de consultoria jurídica, realização de diagnósticos, levantamento topográfico e altimétrico-cadastral, e elaborando projetos técnicos;

-
- Assessorando as associações de moradores a levantar os documentos necessários para a requisição do Usucapião e da concessão para realizar o cadastramento dos moradores;
-
- Prestando assessoria jurídica nas ações de regularização fundiária.



De que forma as ONGs podem prestar assistência técnica ou jurídica?

As ASSOCIAÇÕES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS e as OCIPs que tenham no estatuto o objetivo de “prestar assessoria técnica e jurídica à população carente” poderão firmar convênios e parcerias com as prefeituras, universidades privadas e públicas etc., a fim de prestarem assistência técnica ou jurídica gratuita para a população de baixa renda. Além disso, desde que autorizados, podem se tornar os representantes legais da comunidade.



Ver na página 174 o modelo de um contrato de parceria adotada pelo Governo do Estado de São Paulo — através da Procuradoria de Assistência Judiciária vinculada à Procuradoria Geral do Estado —, que tem possibilitado a celebração de convênios com ONGs para prestação de serviços com recursos do Fundo Estadual de Assistência Jurídica.



Tipos de irregularidade e procedimentos para enfrentá-las

Conjuntos habitacionais públicos

Redatora de texto-base: **Leticia Marques Osório**



O que são conjuntos habitacionais públicos?

SÃO CASAS OU PRÉDIOS DE APARTAMENTOS instalados em áreas de propriedade da Administração Pública. Em geral esses conjuntos foram edificados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), no período de 1964 a 1986, por meio das companhias, secretarias, departamentos estaduais ou municipais de habitação (COHABs, SEHABs ou DEMHABs), com recursos emprestados do FGTS, geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).



Quando ocorrem as irregularidades urbanísticas nos conjuntos habitacionais públicos?

- Quando o projeto de construção não foi aprovado pelo município;

- Quando a infra-estrutura necessária não foi instalada;

- Quando não foi feito o registro imobiliário;

- Quando o conjunto está em desacordo com o padrão de uso e ocupação do solo.



Quando ocorrem as irregularidades jurídicas?

QUANDO O ESTADO OU O MUNICÍPIO não transfere a unidade habitacional através de um título com caráter de escritura pública para a pessoa beneficiada, que quitou o valor do contrato habitacional firmado. Essa irregularidade pode decorrer das seguintes situações:

- O estado ou o município não tem o direito de posse ou não concluiu os processos judiciais de desapropriação;
- A ocupação de prédios e casas vazias ou inacabadas ocorreu sem a autorização do poder público — normalmente no caso de obras paralisadas;
- Os moradores mudaram-se para as unidades mediante “contratos de gaveta”;
- Houve inadimplência na quitação dos financiamentos;
- Houve ocupação das áreas verdes e institucionais do conjunto.



Como proceder quando os moradores possuem contratos de financiamento de aquisição da moradia?

É PRECISO CRIAR UMA SOLUÇÃO para a inadimplência contratual. O órgão responsável deverá adotar uma política que possibilite o pagamento de parcelas atrasadas, diminua a inadimplência ou aponte para a quitação antecipada dos contratos. Isso é necessário para que o morador salde sua dívida e quite o contrato ao final da regularização do empreendimento. Para tanto, é preciso haver uma lei federal, estadual ou municipal (dependendo do agente financeiro responsável) autorizando a renegociação de dívidas ou a quitação antecipada com condições especiais para os mutuários.



Como proceder quando os moradores não possuem contrato?

NÃO HAVENDO CONTRATO entre o órgão habitacional e o morador, ou havendo contrato “de gaveta”, a solução para uma nova contratação ou para a regularização da pendência deverá ocorrer no final do processo de regularização do empreendimento pelo poder público. Uma lei estadual ou municipal deverá prever as condições e a modalidade das novas contratações, que poderão ocorrer mediante contrato de compra e venda ou CDRU. Caso já exista a lei, os critérios e as condições de contratação poderão ser definidos no Conselho Estadual ou Municipal de Habitação. Sugere-se que a negociação seja feita diretamente entre os mutuários ou ocupantes e as entidades que os representam.

Poderá ainda recorrer-se à Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, desde que atendidos os requisitos.



Quais são as leis que podem ser utilizadas para regularizar a titulação da área do conjunto habitacional?

- Lei nº 6.015/73, art. 167, §36, alterado pela lei nº 9.785/99, que permite o registro provisório de posse concedido à União, estados, Distrito Federal, municípios ou suas entidades quando o propósito for a execução de parcelamento popular com finalidade urbana;
- Lei nº 6.766/79, art. 18, §4, inserido pela lei nº 9.785/99, que dispensa a apresentação de título de propriedade de imóvel quando o poder público submeter o registro do projeto de loteamento onde está o conjunto habitacional. Isso é possível desde que haja processo de desapropriação judicial em curso e declaração provisória de posse. O que significa que o poder público não precisa aguardar o término do processo judicial de desapropriação para iniciar o processo de regularização na condição de proprietário da área.



Como proceder para regularizar o parcelamento da área do conjunto habitacional?

No caso de o empreendimento ter sido realizado pelo estado, sugere-se que seja estabelecido um processo de discussão e atuação coordenada com o município, porque inúmeras etapas são de competência municipal. As etapas da regularização são as seguintes:

- Realizar levantamento topográfico-cadastral da área para o registro do parcelamento do solo;
- Elaborar um projeto urbanístico baseado nesse levantamento, redefinindo os usos e padrões de ocupação de solo e adequando-os à realidade atual. As áreas verdes e institucionais ocupadas deverão constar no novo projeto como áreas habitacionais. Para adequar os projetos à realidade da ocupação pode ser necessária a instituição de uma ZEIS;
- Se for preciso alterar o uso do solo rural para fins urbanos, deverá haver modificação da lei municipal de uso do solo ou do Plano Diretor, mediante audiência do INCRA;
- Se for constatada a ocupação irregular de áreas condominiais dos prédios por outros usos (garagens, comércio, pequenas habitações), é necessário um amplo debate e uma negociação com os moradores para definir critérios de regularização;
- Com o projeto urbanístico discutido e aprovado pelo município e pela comunidade, é necessário elaborar os memoriais descritivos das quadras, lotes e áreas verdes ou institucionais para fazer o registro;
- O poder público deverá implantar infra-estrutura básica nos conjuntos habitacionais e nas áreas verdes ou institucionais ocupadas, promovendo as obras aprovadas de urbanização;
- A regularização do parcelamento do solo poderá ser efetivada no registro de imóveis, ou judicialmente, mediante ação de retificação ou regularização de parcelamento;

- A regularização exige extensa documentação. Em muitos estados a respectiva Corregedoria do Tribunal de Justiça pode expedir provimentos simplificando a documentação e o procedimento judicial.

Em alguns estados...

Em alguns estados — como o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e o Rio de Janeiro — não são exigidas, para viabilizar a regularização dos loteamentos, a aprovação por parte dos órgãos ambientais ou metropolitanos, nem as certidões negativas de débito do INSS ou a carta de habite-se. Decisões judiciais proferidas nos processos nº 00101912674 (conjunto residencial Rubem Berta) e nº 00103591047 (conjunto residencial Costa e Silva) da Vara dos Registros Públicos de Porto Alegre confirmaram esse entendimento.



Como proceder à regularização das unidades habitacionais?

- Deve ser realizado memorial descritivo relativo à individualização dos apartamentos;
- Em estados onde não existam os provimentos que simplificam a regularização, deve-se buscar judicialmente uma solução adequada para o caso;
- Regularizado o loteamento e as unidades habitacionais, estas devem ser individualizadas em nome do poder público, com exceção daquelas já quitadas, cuja propriedade deverá ser registrada em nome do comprador. O compromisso de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para registro da propriedade do imóvel adquirido;

- O ônus hipotecário sobre o imóvel, se houver, deve ser transferido para as matrículas individualizadas, considerando-se o valor do financiamento para a aquisição das unidades autônomas;
- Nos casos de ocupações sem contrato de unidades habitacionais, institucionais para fins de moradia, ou áreas verdes o poder público poderá obter autorização legislativa para fazer um contrato no futuro. A regularização poderá ser feita também por meio da CDRU ou pela Concessão Especial de Uso para fins de Moradia;
- Para reduzir custos de registro e escritura dos imóveis, recomenda-se o diálogo com os Colégios Registrais dos Estados e o Colégio Notarial do Brasil para estabelecer convênios que diminuam os custos de registro e também com os municípios, para negociar valores de ITBI.



O Convênio nº 1161855 celebrado entre a COHAB/RS, o Colégio Notarial do Brasil e o Colégio Registral do RS reduziu em até 80% os custos de registro e escrituração. Ver mais informações na página 129.



Como lidar com as restrições da legislação ambiental na regularização dos conjuntos habitacionais?

AS RESTRIÇÕES QUE OCORREM NESSES CASOS são as mesmas que incidem em outras situações de irregularidade: exigência de áreas mínimas *non aedificandi* junto a arroios e córregos, exigências de licenciamento para implantação da urbanização e exigências quanto ao tratamento do esgoto sanitário.

O problema não são as exigências em si, mas o momento em que são exigidas: ao se iniciar a regularização e a urbanização, todos os órgãos passam a exigir a implantação/complementação de obras não realizadas quando da edificação dos conjuntos habitacionais.

Uma dificuldade é adequar os prazos das obras de urbanização com aqueles estabelecidos para a expedição e validade dos licenciamentos.

tos ambientais. Outro problema é que geralmente o licenciamento é concedido por órgão estadual, ocasionando o estabelecimento dos mesmos padrões e critérios para as diferentes realidades municipais.

As prefeituras devem criar procedimentos claros para a regularização: envolver todos os órgãos afetos à questão, esclarecer qual é a documentação necessária, a que lugar o cidadão deve se dirigir para cada etapa, quais são as competências de cada agente, como demandar os investimentos no orçamento participativo ou nos Conselhos etc.

Conjuntos habitacionais privados

Redator de texto-base: **Jacques Alfonsin**



O que são conjuntos habitacionais privados?

OS CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES são considerados privados por serem constituídos de apartamentos ou de casas em áreas particulares por empresas, empreendedores e incorporadores imobiliários. Esses empreendimentos foram geralmente promovidos com recursos do Sistema Financeiro da Habitação.



Como proceder quando as posses de moradias foram adquiridas por contrato de compra, com garantia hipotecária e financiamento de agentes financeiros?

A IRREGULARIDADE ACONTECE quando mutuários dos contratos de financiamento das unidades habitacionais estão pagando as prestações dos contratos através de ações judiciais de consignação em pagamento, na maioria das vezes por divergência no cálculo do valor das prestações devidas. O título de propriedade das unidades habitacionais somente será obtido depois da solução das ações judiciais e a quitação do valor do financiamento.

Nessa situação o apoio aos mutuários e suas associações, concedido pelas entidades de defesa de direitos, órgãos de defesa do consumidor (Procons) e de prestação de serviços de assistência jurídica gratuita (Defensoria Pública), é fundamental para a defesa dos direitos dos mutuários perante os agentes financeiros, visando a regularização fundiária definitiva de tais conjuntos

A representação direta dos mutuários em juízo, conforme o caso, ou o auxílio à representação que já está sendo feita, deve-se valer do serviço de assessoria técnica, que é indispensável para o cálculo do valor exato das prestações devidas aos credores (sejam eles cooperativas habitacionais ou agentes financeiros), para aproveitamento de direitos dos possuidores que facilitem a quitação integral das dívidas (por exemplo, uso do FGTS e novas disposições sobre o FCVS previstas na lei nº 10.150/2000 relacionadas com contratos de mútuo hipotecário mais antigos), tudo passível de transação em Juízo ou de sentença que reconheça tais direitos.



Como proceder quando os mutuários estão impedidos de ter o registro público de seus contratos de compra e venda, por irregularidades na titulação da área do conjunto habitacional?

A IRREGULARIDADE ACONTECE quando a construção já está concluída, mas os mutuários estão impedidos de registrar seus contratos nos Cartórios de Registro de Imóveis por irregularidades anteriores. Por exemplo, no caso de transcrições obrigatórias que deixaram de ser feitas pelas pessoas jurídicas alienantes dos imóveis.

Se as leis sobre condomínios e incorporações (nº 4.591/64) e sobre loteamentos (nº 6.766/79) forem interpretadas de maneira combinada, os compradores de unidades em conjuntos habitacionais têm direito de depositar as prestações no Cartório de Registro de Imóveis onde eles estão transcritos ou em juízo, em vez de pagarem sua dívida parcelada diretamente aos alienantes, até que a situação sobre a titulação da propriedade seja regularizada.

A regularização fundiária ocorre com a promessa de compra e venda devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis como título do imóvel que foi adquirido pelo contrato de financiamento.



Como proceder quando as posses de moradias são derivadas de ocupações de unidades situadas em conjuntos já construídos ou semiconstruídos, sem as cartas de habite-se liberadas?

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA de todas ou de algumas das unidades que se encontram nessa situação depende, na maioria das vezes, de pequenas adaptações das construções às plantas que serviram para o licenciamento das obras e que deixaram de ser obedecidas pelos construtores ou, mesmo no caso de terem sido obedecidas, quando a fiscalização pública detectou desconformidade entre o material de construção previsto e o executado.

A responsabilidade por essas falhas não poderá recair sobre os compradores das unidades, cabendo às associações de moradores socorrerem-se do poder da Administração Pública ou do Poder Judiciário, para que as irregularidades sejam resolvidas, valendo-se para isso de todas as sanções que a lei colocar à disposição dos prejudicados.



Como proceder quando as posses de moradias derivam de “contratos de gaveta”?

A ORIENTAÇÃO QUE VEM GANHANDO FORÇA nos tribunais do país é a de que, mesmo que o agente financeiro que possibilitou a construção do conjunto habitacional não tenha ficado ciente de que o comprador original já não possui mais a unidade, no todo ou em parte, mas sim outra pessoa por meio do “contrato de gaveta” (simples cessões de posse, por exemplo), a posse deve ser respeitada, desde que as condições do contrato original estejam sendo cumpridas.

O direito à moradia é o fundamento para se abrir uma negociação de novas bases contratuais entre os atuais possuidores das unidades habitacionais e os agentes financeiros, de modo a adequar o valor das prestações às condições de renda dos cessionários das posses.



Como proceder quando as posses de moradias originam-se de ocupações massivas antigas, não contestadas por quem de direito?

Nos conjuntos habitacionais em que os possuidores das unidades autônomas com área de até 250m² possam provar que exercem as posses exclusivamente para fins de moradia, por prazo igual ou superior a cinco anos, deve ser utilizado o instrumento do Usucapião Urbano. Esse instrumento é cabível quando não há oposição judicial dos proprietários do conjunto habitacional (empreendedor ou agente financeiro).

Sem ter recebido aviso, notificação ou citação, de quem tinha direito de oposição às ditas posses, os atuais possuidores podem se habilitar ao Usucapião das suas respectivas unidades, seja individualmente, seja por meio de associação, quando essa forma de regularização melhor atender aos interesses e direitos que estiverem em causa. Tais possuidores podem se habilitar ao Usucapião dos imóveis, seja na forma do ajuizamento das ações judiciais tendentes a ver declarado o seu domínio, seja na forma de defesa contrária a ações judiciais contra eles propostas (ver página 107).



O que fazer quando não for possível usar o Usucapião Urbano?

No caso de não ser cabível o Usucapião Urbano existem outros direitos, previstos tanto pelo Estatuto da Cidade como pelo Código Civil: o Direito Real de Uso Resolúvel, o Direito de Superfície e, até mesmo, o Direito de Habitação.

A utilização do Direito de Superfície previsto no Estatuto da Cidade e no novo código civil pode ocorrer quando o proprietário da área

sobre a qual está construído um conjunto habitacional concede aos possuidores do mesmo **o direito de construir o que já construíram**. Este direito pode ser concedido para fins de regularização naqueles casos em que a ocupação do conjunto habitacional deu-se quando apenas os alicerces, ou pouco mais do que isso, tinham sido edificados pelo agente construtor do conjunto.

Com base no Estatuto da Cidade o contrato de concessão do direito de superfície entre o proprietário e os possuidores poderá ser celebrado de forma onerosa, com o objetivo de compensar todas as despesas que os possuidores tiveram com as acessões e benfeitorias introduzidas no conjunto.

Uma alternativa para moradores de conjuntos habitacionais privados que têm posses não tituladas pode ser encontrada no direito real de habitação, regulado pelo novo Código Civil, que entra em vigor em janeiro de 2003 (arts. 1.414 e 1.416). Trata-se de uma outra forma jurídica de garantir o direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Por meio da constituição desse direito, a pessoa jurídica proprietária do conjunto pode transferir a posse de qualquer das unidades (apartamentos ou casas) aos seus atuais possuidores, por um prazo determinado.

Embora a lei preveja que uma tal transferência tenha de ser obrigatoriamente gratuita, já que os conjuntos habitacionais aqui estudados, de regra, estão sujeitos aos créditos reais de hipoteca, pode parecer uma contradição a cessão de uma posse gratuita. Isso não impede contudo que tal direito, em circunstâncias de extrema necessidade e urgência, sirva de regularização fundiária para posses provisórias, exercidas, por exemplo, por pessoas que estejam aguardando solução definitiva para o seu problema de moradia, dependentes de iniciativas outras, até mesmo da Administração Pública interessada, que tenha patrocinado intervenção nos tais conjuntos, seja na esfera puramente administrativa, ou na esfera judicial, até mesmo na condição de assistente de multidão pobre envolvida em ações possessórias ou reivindicatórias

Loteamentos clandestinos e irregulares

Redatores de texto-base: **Grazia de Grazia e Paulo Silveira Martins Leão Jr.**



O que é um loteamento?

É UMA DAS FORMAS DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, assim como o desmembramento, e se diferencia deste porque no loteamento há a abertura de logradouros públicos, de novas vias de circulação, ou prolongamento, modificação, alteração ou ampliação das ruas existentes.



O que são loteamentos clandestinos e irregulares?

Loteamento irregular é aquele loteamento cujo loteador, em tese, o proprietário da terra e cujo projeto foi aprovado pela Prefeitura, o qual, todavia, não foi devidamente executado — em geral são aqueles sem obras de infra-estrutura. Pode ocorrer também que o loteador tenha apenas apresentado o projeto para aprovação na Prefeitura, sem atender às outras etapas necessárias ao cumprimento da lei nº 6.766/79.

Loteamento clandestino é aquele loteamento com relação ao qual não há projeto apresentado ou aprovado pela Prefeitura. Na maioria das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vendeu os lotes não é proprietária da terra.



Qual é a legislação aplicável para a regularização dos loteamentos?

O MUNICÍPIO TAMBÉM DISPÕE DE COMPETÊNCIA para legislar sobre o parcelamento do solo urbano. No âmbito federal, foram promulgados o decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe “sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamentos em prestações” e seu regulamento e o decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938;

ambos sofreram diversas modificações ao longo dos anos. No final da década de 1970, foi editada a lei nº 6.766/79, dispondo “sobre o parcelamento do solo urbano”, que foi modificada recentemente, em vários de seus dispositivos, pela lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.



Os municípios podem ter legislação própria sobre regularização de loteamentos urbanos?

PODEM E DEVEM, bem como normas específicas para fins de regularização de loteamentos, que podem ser previstas no Plano Diretor e/ou numa lei municipal específica.



Como os municípios devem proceder com as irregularidades e a clandestinidade dos loteamentos?

É NECESSÁRIA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA para regularizar loteamentos clandestinos e irregulares visando contemplar as diversas dimensões que envolvem o problema. Para o desenvolvimento destas exigências é necessária a participação direta da comunidade em todas as etapas do processo, definindo prioridades e encaminhamentos e também contribuindo na reunião de informações e documentações existentes sobre o loteamento, opinando, discutindo e decidindo junto com a Administração Pública.

Não se trata de um processo que possa ser desenvolvido apenas por uma pessoa. Para chegar à etapa final, que é a titulação, é necessário passar pela elaboração e registro do projeto do loteamento, da realização das obras de urbanização e sua aceitação pela prefeitura e estabelecer entendimentos com os Cartórios de Registro de Imóveis. Para o desenvolvimento destas exigências é preciso que a comunidade opine, discuta e decida junto com a administração pública. É imprescindível que a representação popular esteja presente também na instância coletiva a ser criada para discutir e definir encaminhamentos e prioridades da política de loteamentos, para o município.



Como pode ser efetivada uma política de regularização de loteamentos com a participação da comunidade?

RECOMENDA-SE CRIAR NA PREFEITURA UMA INSTÂNCIA COLETIVA como um núcleo ou comissão que reúna os órgãos municipais e estaduais envolvidos com a problemática (Secretarias Municipais: de Obras, de Planejamento, de Urbanismo, de Habitação, a responsável pela iluminação pública e a Procuradoria Geral do Município. Institutos e Empresas estaduais Estaduais: Defensoria Pública, Ministério Público, Cia de Água e Esgoto) e da população organizada. Essa instância é um espaço de articulação técnica e política para encaminhar soluções relativas ao conjunto de loteamentos e desses em relação à cidade.

A instância coletiva poderá ser instituída por decreto ou lei municipal, prevendo-se a participação dos referidos órgãos públicos e de representantes das associações de moradores, bem como de entidades municipais com caráter mais geral como, por exemplo, entidades federativas de associações de moradores ou fóruns da cidade. Essa instância deve fazer reuniões periódicas envolvendo todos os componentes.



O município pode prever o programa de regularização de loteamentos no Plano Diretor?

É CONVENIENTE QUE CONSTE DO PLANO DIRETOR a previsão de um programa de regularização de loteamentos, inclusive relacionando-o à instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), de maneira a orientar e favorecer a regularização.

De acordo com o artigo 3º da lei nº 6.766/79, somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal.



Como iniciar um processo de regularização de loteamento irregular?

PELA LEI nº 6.766/79, o loteador é obrigado a elaborar projeto de loteamento, pedir sua aprovação à prefeitura e depois registrá-lo no competente Cartório de Registro de Imóveis, além de ser obrigado a realizar obras de infra-estrutura do loteamento. Porém, com relativa frequência, deixa de fazê-lo no todo ou em parte. Ao identificar o não-cumprimento de qualquer destas obrigações, o município, em razão de denúncia dos moradores, ou por meio de vistoria ou levantamento do órgão responsável pela fiscalização dos loteamentos, deve iniciar o processo de regularização mediante notificação ao loteador para regularizar a área. Essa notificação, judicial ou extrajudicial (art. 49, lei nº 6.766/79, por Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou de quem deve recebê-las), é a primeira etapa no processo de regularização de qualquer loteamento irregular ou clandestino. Ela pode ser promovida pelo morador, pelo Ministério Público ou pelo município através da Procuradoria Geral.

A participação dos moradores e das comunidades nos processos de regularização de loteamentos é fundamental, pois são eles os agentes que despertam o processo e são os maiores interessados em sua conclusão. Os moradores podem procurar o Ministério Público ou a Prefeitura já tendo em mãos a notificação. Entretanto, é desaconselhável que o morador, que fez a notificação individualmente leve adiante todo o trabalho, pois, sozinho, ele tende a ser facilmente vencido pelo loteador. Deve, assim, provocar as ações do Ministério Público e da Prefeitura para o processo de regularização ter continuidade.



Quais providências iniciais são necessárias ser tomadas pelo município no processo de regularização de um loteamento?

- Fazer o levantamento fundiário, topográfico e urbanístico preliminar de cada loteamento;
- Notificar o loteador responsável pela irregularidade do loteamento, devendo ser suspenso pelos adquirentes de lote o pagamento das prestações, que passará a ser feito em conta

vinculada com incidência de juros e correção monetária; a movimentação dessa conta dependerá de prévia autorização judicial (vide § 10, do art. 38, lei nº 6.766/79). Convém que a matéria seja regulamentada em provimento da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça, inclusive quanto à atuação cabível do competente Ofício de Registro de Imóveis.



O que fazer quando o loteador não atende à notificação?

É ISSO QUE COSTUMA ACONTECER. Nesses casos, a prefeitura poderá regularizar o loteamento, o que costuma ser um processo longo, no qual haverá necessidade de uma permanente interação com a associação de moradores do local e do conjunto de organizações sociais que objetivam a regularização. As verbas despendidas pela Prefeitura com a regularização de loteamentos poderão ser ressarcidas mediante levantamento, após autorização judicial, dos depósitos efetuados na suspensão de pagamentos, nos termos da lei nº 6.766/79, ou exigidos em juízo de cada loteador.



Após a notificação, que medidas administrativas e legais devem ser tomadas pelo município?

- Conclusão do levantamento fundiário, topográfico e urbanístico do loteamento;

- Elaboração de plano de urbanização e vinculação desse plano às leis orçamentárias municipais (orçamento anual, orçamento plurianual e lei de diretrizes orçamentárias);

- Elaboração ou adequação do Projeto de Loteamento, se necessário;

- Reconhecimento dos logradouros públicos;

- Aprovação dos projetos de abastecimento de água e esgoto pela concessionária ou pelo órgão competente;

-
- Aprovação do Projeto de Loteamento pela Prefeitura, caso isso ainda não tenha ocorrido;
-
- Aceitação, pela Prefeitura, das obras de infra-estrutura e urbanização do loteamento;
-
- Aceitação, pela Prefeitura, da construção das casas existentes em cada lote;
-
- Encaminhamento do projeto aprovado do loteamento e do termo de aceitação das obras para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Para isso, bem como para o registro dos contratos relativos a cada lote, no competente Ofício do Registro de Imóveis, será de grande auxílio a existência de provimento da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça. Em alguns estados, como São Paulo e o Rio de Janeiro, já existem provimentos que podem ser utilizados como modelo.
-
- A titulação de cada lote pode ser obtida por instrumento particular, escritura pública ou ação de Usucapião.
-
- Registro dos lotes e das construções no cadastro do IPTU.



O município poderá também isentar, por lei, os adquirentes de lotes do pagamento do Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI). No município do Rio de Janeiro, isso foi disciplinado pela lei municipal nº 3.335/01, restrito para loteamentos inscritos no programa de regularização fundiária.

A Prefeitura poderá providenciar, após a conclusão da notificação, a individualização dos lotes no cadastro fiscal da Secretaria Municipal de Fazenda, para que o loteador não continue onerando o morador com cobranças abusivas, visto que muitos loteadores não pagam à Prefeitura o imposto da área maior e cobram do adquirente quota parte, acumulando grandes dívidas fiscais. Por outro lado as Prefeituras cobram o IPTU a partir do registro da benfeitoria e o morador além de pagar o imposto relativo à sua casa paga para o loteador uma parte do imposto que é fruto da sua irregularidade.

No Rio de Janeiro...

No município do Rio de Janeiro, foi implantado, em 1983, o Núcleo de Regularização de Loteamentos, na Procuradoria Geral do Estado a partir da demanda do movimento organizado através da FAMERJ (Federação Estadual de Associações de Moradores). A partir da leitura compartilhada da lei nº 6.766/79, realizada em reuniões semanais, foram sendo delineados os princípios para uma política de regularização. Coube à Procuradoria Geral do Estado:

- a) elaborar, ajuizar e acompanhar as notificações judiciais aos loteadores suspendendo o pagamento das prestações dos adquirentes, que passaram a ser feitas numa conta vinculada no BANERJ;
- b) sugerir a edição de provimentos à Corregedoria da Justiça, de maneira a possibilitar a regularização;
- c) contatar e integrar ao Núcleo a Defensoria e o Ministério Público.

Já o movimento organizado conquistou:

- a) a integração ao Núcleo de entidades e órgãos públicos municipais e estaduais, como Iplan-Rio, Secretaria de Obras e Urbanismo, órgão responsável pela iluminação pública, a Companhia de Águas e Esgoto (CEDAE);
- b) uma quantia do orçamento do município para as obras de urbanização;
- c) a conscientização dos moradores de loteamentos para a luta coletiva e a suspensão do pagamento das prestações ao loteador, com o respectivo depósito em conta vinculada no BANERJ;
- d) o encaminhamento das denúncias de irregularidades, e de agressões e ameaça à vida dos adquirentes de lotes;

- e) impedir, junto com a Defensoria, as ameaças de despejo;
- f) o acompanhamento e a fiscalização da execução das obras de urbanização
- g) a discussão dos encaminhamentos jurídicos, políticos e administrativos.

O Núcleo, que desde 1987 foi institucionalizado por decreto na Prefeitura do Rio de Janeiro, possibilitou a regularização de quase duzentos loteamentos, chegando, mais recentemente, à fase da titulação, que está sendo enfrentada bravamente pelos moradores junto com a Defensoria Pública.

São quase vinte anos de desbravamento jurídico, político e administrativo para conquistar a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos.



Que medidas podem ser tomadas pelo Ministério Público, enquanto componente da instância coletiva do município para regularizar loteamentos?

EXISTINDO O LOTEADOR ATIVO, a Prefeitura deve encaminhar as denúncias para o Ministério Público, que poderá colher as informações a respeito de cada caso, requisitar a instauração de inquérito e desfechar as ações penais cabíveis, quando for o caso. Poderá também cobrar das autoridades responsáveis pela manutenção da Segurança Pública garantias à população, nos casos em que há ameaça à vida ou perseguição aos moradores que fizeram a denúncia.



Que ações podem ser promovidas pela Defensoria Pública ou pelos órgãos ou entidades de assistência jurídica enquanto componentes da instância coletiva do município para regularizar os loteamentos?

- Atuação na proteção e tutela dos direitos coletivos e individuais, como, por exemplo, por meio de ação civil pública (proposta pela associação dos moradores), por se tratar de envolvimento de uma determinada comunidade dentro de um contexto que envolve centenas de outras. Qualquer perda de lote significa uma perda irreparável para a comunidade e para o conjunto dos loteamentos irregulares e clandestinos. A contestação a reajustes abusivos de prestações, entre outras, é de fundamental importância;
- Atuação na proteção dos direitos individuais através da análise e avaliação jurídica da documentação relativa à aquisição de cada lote, com vistas às providências cabíveis em cada caso para encaminhar a titulação.



Como proceder nos casos em que a área na qual foi realizado o loteamento não estiver registrada no Cartório de Registro de Imóveis em nome do loteador?

SERÁ NECESSÁRIO VERIFICAR QUAIS AS MEDIDAS CABÍVEIS, objetivando suprir tal falta. Um dos caminhos possíveis, em tese, para a regularização dos títulos aquisitivos em nome dos adquirentes é o ajuizamento de ações de Usucapião individuais ou coletivas. A prefeitura deverá, em tais casos, tomar algumas medidas específicas com vistas à regularização do loteamento, como, por exemplo, aprovar projeto de alinhamento e arruamento e realizar a urbanização.

Ocupações e favelas

Redatoras de texto-base: **Fernanda Carolina Vieira da Costa** (aspectos jurídicos) e **Laura Machado de Mello Bueno** (aspectos urbanísticos)



O que são ocupações e favelas?

SÃO ÁREAS OCUPADAS ESPONTANEAMENTE ou de forma organizada por pessoas de baixa renda, nas quais — diferentemente dos loteamentos e dos conjuntos habitacionais — não se estabelece nenhuma relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários das áreas privadas ou públicas.

Uma das principais características destas ocupações é a insegurança jurídica dos ocupantes em razão da possibilidade de conflito fundiário, e a ameaça concreta de expulsão com base em ações judiciais de reintegração de posse. Outra característica desta ocupação é a existência de um parcelamento, uso e ocupação do solo informal que não se enquadra nas normas das legislações de uso e ocupação do solo nem nas da legislação ambiental.

A existência de ocupações e favelas situadas em áreas particulares tem gerado uma tensão constante, pois muitas vezes resultam em despejos violentos e principalmente na violação do direito à moradia com derrubada de casas e perda dos utensílios e bens móveis dos ocupantes.



Que elementos são necessários para decidir se uma ocupação ou favela deve ser regularizada?

DEVERÃO SER REALIZADOS ESTUDOS E AVALIAÇÕES que subsidiarão técnica e politicamente a decisão final. É preciso também haver um parecer social e urbanístico que deverá atestar a possibilidade de urbanização da área em questão e, por último, informações preliminares acerca da situação jurídico-fundiária.



Como iniciar um processo de regularização fundiária de ocupações ou favelas?

A PRIMEIRA COISA A SER FEITA é a pesquisa sobre a situação fundiária dos terrenos ocupados para descobrir a quem pertencem, identificando se as áreas são públicas ou particulares. Essa pesquisa deverá ser feita na própria Prefeitura e nos Cartórios de Registro de Imóveis. Deve ser feito um levantamento planialtimétrico, com os dados obtidos nas empresas de água, esgoto e energia elétrica, para verificar interferências com outras redes e fazer o cadastramento. Deve-se incluir o levantamento das ruas e edificações da favela.

A urbanização de favelas de determinada cidade ou região deve resolver os problemas urbanísticos e ambientais e possibilitar condições sanitárias, de conforto e de segurança urbana.

Os projetos devem ser estudados e aprovados caso a caso. É desaconselhável definir um código de obras ou um modelo para as favelas e assentamentos irregulares, que indicariam um padrão urbanístico de segunda linha para essa parcela dos cidadãos.

O processo de elaboração do projeto e de execução das obras é também parte do processo de construção, e por isso deve ser participativo.



Como fazer um plano de urbanização em ocupações e favelas?

UM PLANO DE URBANIZAÇÃO deverá conter as normas especiais de uso e ocupação do solo e os critérios para a regularização, definindo como deverão ser aplicados os instrumentos de regularização para uma área privada e para uma área pública

Deste plano deve fazer parte um projeto de urbanização, que apresente as obras que deverão ser executadas para a regularização. O projeto deve incluir definição e, se for o caso, propor alargamento ou ampliação do sistema viário, diferenciando o sistema com acesso

a veículos do de pedestres, individualizando as ligações de água, esgoto e energia através de suas redes e a forma de acesso à coleta de lixo, além das normas edilícias e dos espaços públicos.

O processo de elaboração do projeto e de execução das obras é também parte do processo de construção da cidadania, e por isso deve ser participativo. Além disso, as obras serão executadas com os moradores morando na área, causando muitos incômodos. É necessário que eles estejam informados e concordando com as intervenções.



Como garantir o sucesso dos programas de urbanização?

O sucesso depende da existência de outras ações como:

- Projeto e obras de prevenção de acidentes ambientais, por exemplo, obras de contenção de encostas e sistema de drenagem;
- Atendimento às ocorrências emergenciais (enchentes, deslizamentos de terra, desabamentos, incêndios etc.) por um sistema planejado de defesa civil;
- Produção de novas unidades habitacionais para transferir os moradores de favelas em área de risco. Para isso, é necessário um trabalho de gestão de conflitos e a apresentação de uma solução definitiva para os moradores;
- A urbanização de uma favela deve fazer parte de um conjunto de intervenções visando complementar a urbanização de áreas mais amplas (ligações do sistema viário, rampas, playground etc.);
- É fundamental que no processo de urbanização e regularização, a área seja incluída nas rotinas de orientação e fiscalização do uso e ocupação do solo e de manutenção urbana. Somente assim se evita a deterioração das obras e a recriação de situações de irregularidade.



Quais são os procedimentos para o projeto urbanístico?

- **LEVANTAMENTO PLANIALTIMÉTRICO**

O levantamento planialtimétrico deve ser compatível com os levantamentos e cadastros das empresas de água, esgoto e energia elétrica para verificar interferências com outras redes e fazer o cadastramento, e facilitar posterior integração das obras nos cadastros oficiais. Deve-se incluir o levantamento das ruas e edificações da favela e dos logradouros públicos existentes no seu entorno.

- **CONCEPÇÃO GERAL DO PROJETO URBANÍSTICO, PROCURANDO:**

- > inserir e integrar a ocupação na malha urbana circunvizinha, definindo o tamanho da favela em relação do tamanho médio dos quarteirões que a cercam; sendo a favela maior que um quarteirão, é aconselhável alargar vias para viabilizar o acesso a serviços e de veículos;
- > aproximar as características da área de projeto às práticas de manutenção e serviços urbanos e ao padrão de acessibilidade urbana, garantindo a afluência de pedestres e veículos como caminhões de coleta de lixo;
- > evitar desníveis topográficos muito acentuados, possibilitando o acesso confortável, com patamares de descanso nas escadas, ou rampas que ajudem no transporte de mercadorias (pacotes, botijões de gás etc.).

- **TRAÇADO DO SISTEMA VIÁRIO**

Dois fatores são importantes:

- > a viabilidade da implantação e operação da rede de água e esgoto e da retirada do lixo domiciliar através do sistema viário. Neste caso, a forma de operação e manutenção dos sistemas de coleta de esgoto e de lixo é o mais importante.
- > a eficiência dos sistemas de infra-estrutura, largura de ruas e vielas e condições de conforto e segurança.



Como a infra-estrutura urbana deve ser pensada?

A IMPLANTAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS deve fazer parte de uma ação mais abrangente que inclua os moradores sem diferenciá-los. Escolas e postos de saúde podem ser fixados dentro do próprio bairro, nas favelas menores. Os grandes complexos podem até requerer a remoção e reassentamento de equipamentos e serviços. Apenas favelas de grande porte precisam da implantação de equipamentos específicos.

Enquanto as soluções urbanísticas não convencionais têm tido bom resultado nessas áreas, para as redes de água e esgoto as soluções convencionais são as mais indicadas, especialmente pela facilidade de integração posterior às rotinas de operação e distribuição. Assim, custos mais altos na implantação podem justificar custos muito reduzidos de operação e manutenção.

Sobre a infra-estrutura urbana:

- **ÁGUA**

Deve-se prever para os favelados um consumo *per capita* de água e um crescimento populacional iguais aos dos moradores do restante da cidade. Indicadores demográficos para a cidade, a região e a população em favelas são também essenciais na elaboração dos planos de saneamento.

- **DRENAGEM**

Quando a favela encontra-se em fundo de vale, junto a um córrego, situação muito comum, o córrego deverá ter um tratamento de modo que a favela urbanizada se apresente como uma solução, uma melhoria para o sistema urbano de drenagem. Quando a favela ocupa área com declividades variadas deve-se buscar soluções de drenagem compatíveis com as soluções de contenção de terrenos e integradas, sempre que possível, às soluções de circulação, como por exemplo, as escadas drenantes.

- **Esgoto**

É necessário verificar se há possibilidade de lançar, na rede pública, o esgoto coletado na favela. O projeto deve prever o espaço e as condições operacionais para a implantação e manutenção da rede. É fundamental que as instalações sanitárias das casas sejam verificadas e substituídas, quando for o caso.

Embora a grande maioria de nossas cidades não tenha tratamento de esgoto, e, às vezes, nem mesmo um projeto, de interceptação e tratamento de esgotos, ao desenvolvermos um projeto de urbanização de favela devemos buscar sua compatibilização com os sistemas.

- **COLETA DE LIXO**

A coleta de lixo deve ser encarada como um serviço público, no qual a população tem seu papel, mas não a responsabilidade operacional. A coleta local deve ser integrada à coleta urbana.



Como deve ser pensada a habitação?

PELO TAMANHO DO LOTE: estudos indicam o uso generalizado do padrão de 40m² a 45m² de área para os menores lotes. Quando a fração for menor, o ideal é que essas casas sejam refeitas, sob a forma de casas sobrepostas ou pequenos edifícios. Deve-se orientar para a existência de um recuo frontal de 50cm para execução das fundações e ligações em rede fora da área pública. É importante estar comprometido com a busca de padrões básicos de habitabilidade, considerando, por exemplo, aeração e insolação.

Quando o projeto exige a demolição total ou parcial das casas existentes, o procedimento deverá ser negociado com a comunidade. Se for necessária a mudança da família para uma nova unidade é possível pensar que o valor da casa demolida seja descontado do valor do financiamento. Quando o projeto exige a demolição total ou parcial das casas existentes, o procedimento deverá ser negociado com a comunidade. Essa é uma das razões por que é muito importante a exis-

tência de um plano de urbanização prévio ao processo de titulação. Deve ser também proporcionada assessoria a projetos e orientação de canteiro para as unidades habitacionais, pois é comum que, com a urbanização e perspectiva de regularização, as famílias passem a investir em reformas e ampliações das casas. Mas, sem orientação técnica, essas obras podem causar outros problemas e dificultar a própria regularização.

Em casos de favelas de altas densidades, é possível trabalhar com a idéia de urbanizá-la em parte ou no todo, com o uso da verticalização.



Como devem ser definidas as formas de execução das obras?

UM PROGRAMA DE INTERVENÇÃO em favelas de grande extensão deve contemplar diferentes formas de execução das obras, assegurando ao Executivo certa maleabilidade e agilidade para responder aos diferentes perfis da demanda e às diferentes condições das favelas. É fundamental que se defina a forma de execução da obra antes do fechamento do projeto.

As obras podem ser executadas de diferentes formas: por administração direta, quando a própria Prefeitura ou uma empresa privada executa as obras, e por isso deve dispor de mão-de-obra adequada, máquinas, ferramentas e equipamentos; ou por mutirão autogerido, onde quem constrói são os próprios beneficiários. As duas formas podem ser mescladas, por exemplo, a Prefeitura executa obras de infra-estrutura básica e as unidades habitacionais são construídas pelos beneficiários. O mutirão possibilita encontro de habilidades. Não se deve confundir, porém, a participação social, essencial nas obras que procuram cidadania, com exigências de participação em mutirão.



Como deve ser feito o plano de obra?

O PLANO DE OBRA DEVE FAZER PARTE DO PROJETO. Deve também, prever por qual trecho começar, quais os momentos de interdição de tráfego etc. O plano de obra deve conter uma programação de trabalho,

educação (quais as mudanças de hábito e vantagens trazidas pelas obras) e participação da população (quais são os direitos e deveres que moradores e gestores de manutenção urbana passam a ter com as obras).



Como devem ser utilizados os serviços de terceiros?

- **LEVANTAMENTOS COMPLEMENTARES E ADAPTAÇÕES DE PROJETO**

Quando vai ser iniciada a obra, é comum constatar novas casas ou ampliações, mudanças na topografia decorrentes de chuvas e escorregamentos etc. O contrato deve prever esses levantamentos que vão subsidiar as adaptações de projeto.

- **TRANSPORTE DE MUDANÇAS**

A mudança das famílias deve ter sua viabilidade garantida prevista no contrato da obra, caso o poder público não tenha disponibilidade de fazê-lo com recursos próprios.

- **DEMOLIÇÃO PARCIAL E FORNECIMENTO DE MATERIAIS PARA REMANEJAMENTO**

Quando é necessária a demolição parcial de uma cerca, muro, ou mesmo de parte de uma casa da favela é preciso haver uma solução pré-negociada com os moradores, pois, é comum ter de paralisar as obras porque o morador não abre mão de uma indenização que o poder Público não previu.

- **A EXECUÇÃO DAS LIGAÇÕES**

Para garantir a eficiência das redes, vale a pena executar — junto com as obras da rede — as ligações de esgoto das habitações existentes para corrigir possíveis problemas.

- **LIMPEZA/DESENTUPIAMENTOS**

Uma obra de urbanização pode durar muitos meses e até anos. Nesse período, as obras já executadas estarão em uso sendo um grande desafio garantir a manutenção durante as obras, quando os setores responsáveis ainda não aceitaram e

cadastraram a área nem a incluíram em suas rotinas. O mau uso, especialmente das redes de esgoto e drenagem, pode acarretar entupimentos, obstruções e até o colapso das redes executadas.



E após a obra?

DESDE A ELABORAÇÃO DO PROJETO deve-se requerer a criação de uma forma de fiscalização e controle da área. O projeto de urbanização, ou seu “*as built*”, deve ser entregue aos setores competentes para que os assentamentos sejam considerados parte integrante da cidade, e dessa forma possam usufruir dos serviços públicos e de manutenção. É interessante instalar na comunidade um escritório da Prefeitura para orientação urbanística e social dos moradores da área.



Qual é o instrumento que tem sido mais utilizado para a regularização urbanística das ocupações e favelas?

O INSTRUMENTO QUE TEM SIDO MAIS UTILIZADO são as ZEIS, que são uma categoria específica de zoneamento da cidade, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo, para que se promova a regularização urbanística e a regularização fundiária em determinadas regiões.

Com a adoção de normas especiais com restrições urbanísticas para empreendimentos imobiliários, busca-se preservar a forma de apropriação do espaço feita pelos ocupantes e viabilizar a permanência da população em locais centrais e privilegiados da cidade. Dessa forma, as ZEIS têm contribuído para garantir o acesso da população de baixa renda à terra e aos serviços básicos.



Como fazer a regularização jurídica das favelas situadas em áreas particulares?

O **USUCAPIÃO É O INSTRUMENTO INDICADO**, desde que o interessado preencha os requisitos básicos. Pode ser utilizado de forma individual ou coletiva, dependendo de cada situação. Outro recurso que pode ser utilizado é o **Direito de Superfície**. Com base no Estatuto da Cidade, o proprietário pode conceder o direito de superfície do seu terreno para o município, a fim de que este realize a urbanização e a regularização fundiária. No contrato de concessão do direito de superfície poderá constar a transferência, feita pelo município, dos lotes ou moradias para os ocupantes da área.

Outro instrumento possível é a doação, que pode ser feita na modalidade de **doação com encargo**, na qual o Município se responsabiliza em promover a urbanização e a regularização fundiária.



E quando a área do terreno da ocupação ou favela for pública?

NESTE CASO, podem ser utilizadas: a CDRU, a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, a Cessão e Promessa de Cessão de Posse e Compromissos de Compra e Venda e a doação. Para a definição do instrumento adequado o Poder Público terá de considerar os seguintes elementos:

- **ORIGEM DA ÁREA PÚBLICA**

No caso de área pública desapropriada, cuja titularidade ainda não é do Poder Público, o instrumento mais adequado é o da cessão ou da promessa de cessão de posse. Para as áreas públicas originadas de doação, os instrumentos mais adequados são a CDRU ou a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia.

- **ORIGEM DA OCUPAÇÃO OU FAVELA**

A população pode ter ocupado espontaneamente a área, ou ter sido removida pelo Poder Público por estar situada em área de risco, para ser atendida por projetos habitacionais de interesse social.

- **TEMPO DE DURAÇÃO DA OCUPAÇÃO**

Se a ocupação tiver mais de cinco anos, for anterior a 31 de julho de 2001, e não tiver sofrido ação judicial por parte do Poder Público, o instrumento mais adequado é o da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia.

- **GRAU DE URBANIZAÇÃO**

Se as casas e lotes existentes forem decorrentes de um plano de urbanização feito pelo Poder Público, poderá ser utilizada a CDRU coletiva.

- **RECURSOS DESTINADOS PARA A URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO**

Se existir a necessidade de financiamentos habitacionais para os moradores, poderá ser aplicada a CDRU onerosa, ou a cessão ou promessa de posse onerosa, que pode ser convertida para compromisso de compra e venda.

A regularização fundiária de áreas públicas também pode ocorrer através da doação, transferindo a titularidade do bem para o beneficiário por meio de contrato de doação. Muitos municípios não optam por este último instrumento, pois entendem que a CDRU permite manter um controle maior sobre as possíveis transferências das áreas de regularização fundiária entre particulares.



Que procedimento deve ser adotado quando a área pública ocupada é uma área de uso comum do povo (ruas, praças etc.) ou uma área especial?

É NECESSÁRIO PROMOVER a desafetação do bem. O processo é iniciado com a autorização legislativa visando a mudança da destinação

do bem público, ou seja, ele deixará de ser um bem de uso comum do povo ou especial e passará a ser um bem disponível ou bem domínial. Assim, o bem público pode ser transferido a um proprietário particular

Prova da posse coletiva

A prova da posse coletiva, por mais de cinco anos, de uma área pública pode ser efetuada através dos seguintes documentos:

- Registro das crianças na escola e dos moradores no posto de saúde;
- Existência de equipamentos públicos e comunitários na área pública ocupada (escolas, creches, centro comunitário, posto de saúde);
- Prestação de serviços de coleta de lixo, transporte público, fornecimento de energia e água;
- Iluminação pública;
- Mapas e fotos aéreas.



As áreas públicas desafetadas precisam ser registradas?

Sim, após a desafetação das áreas é preciso registrá-las no Cartório de Imóveis de Registros Públicos. Podem surgir alguns obstáculos, pois certos cartórios entendem que, nos loteamentos anteriores à lei nº 6.766/79, as áreas destinadas a ruas e praças só passariam a integrar o patrimônio do município se tivesse ocorrido a doação formal por parte do loteador.

Em Recife...

Em Recife (PE), foi ajuizada ação de Suscitação de Dúvida para esclarecer a necessidade de haver ou não a doação formal, por parte do loteador, das áreas desafetadas. A sentença determinou o registro das desafetações e afirmou não ser necessária a doação formal, por parte do loteador, das áreas destinadas a ruas e praças para que as mesmas passem a integrar o patrimônio do município na qualidade de bem de uso comum do povo.

Habitações coletivas de aluguel ou cortiços

Redator de texto-base: **Nelson Saule Jr.**



O que é um cortiço?

É UM IMÓVEL DESTINADO À LOCAÇÃO RESIDENCIAL com mais de uma unidade habitacional, que em geral apresenta condições precárias de habitabilidade com risco para a saúde ou de vida. Os cortiços também são habitações irregulares em razão da precariedade da relação de locação entre o proprietário ou locador do imóvel e os moradores (locatários ou sublocatários).



Que problemas devem ser enfrentados na regularização dos cortiços?

- Condições de habitabilidade dos imóveis extremamente precárias;

-
- Tarifas de água e energia elétrica elevadas devido à precariedade das instalações no imóvel, gerando uma sobrecarga do consumo;
-
- Violência por parte dos exploradores dos cortiços (intermediários) com a ocorrência de despejos violentos, independentes de ação judicial, aumentos abusivos do valor do aluguel, recusa de fornecer recibo, corte intencional da água e luz etc.;
-
- Insegurança quanto à permanência, já que não há uma relação formal de locação;
-
- Falta de reconhecimento dos direitos dos moradores pelo Poder Judiciário.



Quais são os objetivos da regularização dos cortiços?

- Melhorar as condições de moradia dos grupos sociais que vivem em situação permanente de risco à saúde e segurança;
-
- Assegurar a permanência dos moradores, reconhecendo seus direitos como direitos de inquilinos;
-
- Garantir a cobrança adequada de tarifas como as de água e luz;
-
- Incorporar nos processos de revitalização urbana de núcleos históricos das áreas centrais a utilização de imóveis para habitação popular através da construção de habitações coletivas ou reforma de prédios e imóveis para estes fins.



Como a Lei de Locação pode ser aplicada para a regularização dos cortiços?

OS MORADORES DE CORTIÇOS DEVEM SER CONSIDERADOS titulares de direitos como locatários ou sublocatários de habitações coletivas multifamiliares. A Lei de Locação reconhece que a caracterização do imóvel como habitação coletiva multifamiliar (casas, cômodos, pensões e repúblicas), na qual se enquadram os cortiços, dá aos moradores o direito de serem tratados legalmente como locatários ou sublocatários. Isso ocorre mesmo que não exista um contrato escrito de locação entre o proprietário e os moradores, uma autorização escrita que permita ao locatário efetuar a sublocação, ou um contrato escrito de sublocação entre o locatário (intermediário) e o morador,



Os moradores de um cortiço podem exigir reformas ao proprietário?

SIM, se o Poder Público considerar que o imóvel não tem condições adequadas de habitabilidade. O município, através dos seus órgãos responsáveis pela fiscalização e controle das condições da habitação e de uso dos imóveis urbanos, pode vistoriá-los e declarar que aqueles que estão em condições precárias devem ser objeto de obras ou reforma, de modo a conferir condições adequadas de moradia. Após a declaração de precariedade do imóvel, os moradores podem realizar o depósito judicial dos aluguéis e dos encargos locatícios devidos, até que a obrigação de reformulação do imóvel seja cumprida pelo locador. Nos casos em que o proprietário não reformar o imóvel, o valor dos depósitos pode ser utilizado para a execução das obras.



Que medidas devem ser tomadas para regularizar os cortiços por meio da Lei de Locação?

- Os cortiços devem ser identificados e, se for o caso, declarados pela Administração Municipal em condições precárias de habitação.
- Os critérios de habitação adequada para os cortiços devem ser estabelecidos por lei municipal. Os moradores devem ser

considerados como sujeitos de direitos de Uso para fins de Moradia dos imóveis urbanos destinados à locação residencial.

- Se o cortiço for sublocado, deve ser celebrado um contrato entre o proprietário e os moradores dos cortiços que assegure o direito de Uso para fins de Moradia do imóvel, eliminando o intermediário. Para esse fim poderá ser utilizada a CDRU coletiva ou o direito de superfície.
- Se necessário, devem ser utilizados recursos públicos, de forma complementar ao recurso oriundo dos aluguéis pagos pelos moradores, para a realização das obras e reformas necessárias.



Que ações podem ser promovidas pelo Poder Público municipal?

- Identificação das áreas com grande concentração de cortiços e constituição de um cadastro dos imóveis declarados como cortiços, que contenha informações sobre as condições de habitabilidade, sobre a relação jurídica entre o proprietário e os moradores e sobre a situação jurídica dos imóveis, incluindo a existência de dívidas e encargos tributários não quitados.
- Constituição de programas de recuperação, renovação e regularização de áreas com grande concentração de cortiços valendo-se de financiamentos para promover projetos de habitação de interesse social destinados a população residente nos cortiços;
- Constituição de linhas de financiamento direto para associações ou entidades representativas de moradores de cortiço visando a aquisição de imóveis para fins de moradia ou a realização de reformas nos imóveis enquadrados na categoria de cortiços;
- Disponibilização de assistência técnica e jurídica gratuita aos moradores, através da Defensoria Pública, de serviços



municipais de assistência jurídica ou mediante convênios com entidades que tenham como finalidade a prestação desses serviços.

Que instrumentos podem ser utilizados para regularizar os cortiços?

ENTRE OS INSTRUMENTOS que podem ser utilizados para regularizar os cortiços podemos destacar a instituição de ZEIS, a locação social, a CDRU e o direito de superfície.

A locação social de imóveis particulares pode ocorrer quando o imóvel que se caracteriza como cortiço, declarado pelo Poder Público em condições precárias de habitabilidade, for objeto de reforma com recursos públicos. Nesse caso o proprietário pode ceder o imóvel mediante locação para o Poder Público (estadual ou municipal) ou diretamente para o grupo de moradores do cortiço, através da celebração de um contrato de locação.

Em São Paulo...

No município de São Paulo a lei nº 10.928/91 dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços, definindo as medidas, os instrumentos e programas destinados a conferir moradia digna para a população moradora dos cortiços. Amparando as intervenções em cortiços, o estado de São Paulo, através da lei nº 10.365/99, constituiu um Programa de Locação Social. O artigo 40 define os critérios de preferência para a escolha dos beneficiários que serão atendidos pelo programa. Os critérios são os seguintes: habitar em condições subumanas, em área de risco iminente ou ter a habitação sido atingida por alguma espécie de catástrofe; ter filhos matriculados em escolas ou cursos educacionais regulares; ser mulher ou arrimo de família; ser idoso em estado de abandono.

Condomínios rurais

Redator de texto-base: **José Carlos de Freitas**



O que são condomínios rurais?

SÃO GLEBAS NA ZONA RURAL DOS MUNICÍPIOS loteadas e utilizadas como condomínios, ou seja, cada proprietário recebe uma fração ideal da área, sem que ela seja oficialmente urbanizada. Os lotes são freqüentemente utilizados para fins urbanos, como chácaras, sítios ou casas para o lazer de fim de semana.



Por que os condomínios rurais são irregulares?

OS CONDOMÍNIOS RURAIS levam à zona rural dos municípios uma forma de expansão não planejada, da qual não se pode cobrar imposto territorial municipal (pois o imposto arrecadado é o ITR, pela União). Entretanto, a existência desses condomínios onera a zona urbana, pois exigirá, ao longo dos anos, a prestação de serviços públicos (transporte público, coleta de lixo), a execução de obras (redes de esgoto, captação de água, iluminação pública e domiciliar, escoamento de águas pluviais) e a implantação de equipamentos sociais e comunitários (escolas, creches), com custos geralmente suportados pelo Poder Público municipal.

Criados como condomínios, no mais das vezes são implantados, de fato, como loteamentos, mediante abertura de ruas e demarcação das “frações ideais” – verdadeiros terrenos cercados e destacados do todo, como unidades independentes entre si.



Como o município pode regularizar os condomínios rurais?

CABERÁ AOS MUNICÍPIOS a definição da modalidade de regularização urbanística desses empreendimentos, que pode ser na forma de um parcelamento do solo ou de condomínio legalizado, mas sempre com

a preocupação de exigir do empreendedor a implantação do sistema viário e das obras e equipamentos necessários à integração dessa comunidade ao tecido urbano.



Que medidas devem ser tomadas se a opção for pelo parcelamento do solo?

- Alterar a classificação de zona rural para zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, nos termos do artigo 3º, da lei nº 6.766/79;
- Editar lei específica com requisitos urbanísticos peculiares ao uso e ocupação do local (largura das ruas, recuos dos lotes, uso residencial ou misto, unifamiliar ou multifamiliar etc.), incluindo preferencialmente o parcelamento, em área abrangida por zona especial de interesse social (ZEIS);
- Exigir a execução de obras de infra-estrutura, inclusive a expansão e interligação das redes de água, esgoto e energia elétrica, comumente distantes dessas localidades;
- Exigir a doação de áreas ao domínio municipal (sistema viário, praças, áreas verdes e institucionais, espaços livres de uso comum do povo, áreas de lazer etc.) ou cobrança da diferença das áreas faltantes, na forma do artigo 43, parágrafo único, da lei nº 6.766/79, mesmo que a regularização seja feita pelo município, nos termos do artigo 4º dessa lei;
- Exigir a reparação ou compensação dos danos ambientais decorrentes de desmatamentos, assoreamentos, poluição etc.



Que medidas devem ser tomadas se a opção for pelo modelo do condomínio fechado?

AS OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA INTERNAS serão de exclusiva obrigação dos condôminos e haverá maior incidência do IPTU, pois os espaços internos comuns (vias de circulação, áreas verdes ou de lazer) são privados e podem ser tributados. De qualquer forma, deve haver especial preocupação urbanística para que não sejam regularizados

grandes condomínios, ou condomínios seqüenciais (vizinhos uns dos outros), que possam interferir na circulação (mobilidade) e no planejamento municipal. Neste caso, recomenda-se exigir, junto com a regularização, a reparação dos danos ambientais existentes, e também a doação de áreas para a formação de espaços institucionais e do sistema viário, evitando-se futuras desapropriações onerosas aos cofres públicos.



Instrumentos de mediação e regularização

Inquérito Civil e Ação Civil Pública

Redatores de texto-base: **Maria Lucia Refinetti Martins e José Carlos de Freitas**



O que são o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública?

SÃO INSTRUMENTOS de proteção preventiva e de reparação dos danos causados aos interesses da população. Instrumentos que visam a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, da ordem urbanística e de outros direitos coletivos e difusos (direitos que não podem ser apropriados por um indivíduo isoladamente, por pertencerem a todos, indistintamente, como é o caso do ar que respiramos e do planejamento ordenado das cidades).

O inquérito civil, utilizado exclusivamente pelo Ministério Público, é um procedimento de investigação que se destina não só a colher elementos para a ação civil pública, como para obter compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), impondo obrigações aos infratores e sanções pelo seu descumprimento.

Funciona como importante **INSTRUMENTO DE MEDIAÇÃO** extrajudicial, enquanto a ação civil pública atua como **INSTRUMENTO JUDICIAL DE REGULARIZAÇÃO**.

A ação civil pública pode ser proposta pelo Ministério Público, pelos municípios, pelos estados ou por associações civis que tenham por finalidade, em seu estatuto, a proteção do meio ambiente, da ordem urbanística ou de outro interesse coletivo.

É proposta perante um juiz de direito e visa obter sentença judicial que possa impor, por exemplo, ao loteador, a obrigação de regularizar loteamento clandestino (executar obras de infra-estrutura, doar áreas públicas ao município), de reverter loteamento que esteja sendo implantado sem aprovação (licença) do município ou do estado, ou ainda obrigar o Poder Público a realizar programas e ações voltadas à fiscalização ou à regularização fundiária e urbanística de ocupações, assentamentos e parcelamentos ilegais, nos termos do Estatuto da Cidade.

Termo de Ajustamento de Conduta

Redatores de texto-base: **Maria Lucia Refinetti Martins e José Carlos de Freitas**



O que é o Termo de Ajustamento de Conduta?

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC), também conhecido como Compromisso de Ajustamento de Conduta, é um acordo celebrado no inquérito civil, de que se vale o Ministério Público para impor obrigações de fazer ou não-fazer a um infrator da ordem urbanística, por danos potenciais ou efetivos causados aos interesses da coletividade. Pelo TAC, fixam-se o reconhecimento da culpa do investigado (pessoa física, jurídica ou o Poder Público), um plano de prevenção ou reparação dos danos e as sanções pelo descumprimento das obrigações (geralmente multas).

Pode-se, assim, obrigar um loteador que não cumpriu a legislação de parcelamento do solo, a regularizar o loteamento, cessar suas

atividades danosas ao meio ambiente, indenizar os adquirentes de lotes e mesmo impor obrigações ao Poder Público que se omitiu na fiscalização.

Por ser o TAC um título executivo extrajudicial, o descumprimento das obrigações nele assumidas possibilita ao Ministério Público exigir, na justiça, seu cumprimento forçado.



Como deve ser compreendido e aplicado o Termo de Ajustamento de Conduta para fins de regularização urbanística?

A utilização do TAC, nos casos de descumprimento das normas de regulamentação urbanística e ambiental, é apropriada para as situações consolidadas onde haja alternativa técnica que viabilize “desagravar” o dano e atingir os objetivos previstos na lei. Essa excepcionalidade só pode ser admitida nos casos em que o atendimento literal à lei, que em geral implica a remoção da ocupação existente, seja inviável por motivos sociais.

Do ponto de vista conceitual, pode-se estabelecer equivalência entre essa forma de aplicar o TAC, e o tratamento urbanístico que a lei dá às ZEIS, no que diz respeito à legislação de uso e ocupação do solo. É um tratamento que deve ser considerado caso a caso, sempre em situações especiais e específicas, levando em conta a fragilidade do morador de baixa renda no complexo social.

Essa inovação na forma de utilização do TAC vem sendo desenvolvida como produto de uma pesquisa em parceria do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo e co-parceria de Promotorias e Prefeituras de Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, entre elas a Promotoria de Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo de São Bernardo do Campo, que foi pioneira na formulação e encaminhamento desse entendimento para o alcance do TAC.



O Termo de Ajustamento de Conduta pode viabilizar soluções amigáveis de regularização?

NAS HIPÓTESES DE DESCUMPRIMENTO da legislação urbanística, o TAC é uma oportunidade interessante para os casos de dano ou ameaça de dano ao interesse coletivo. Antes de se recorrer a uma ação judicial, é possível que o TAC solucione, de forma amigável, rápida e menos dispendiosa, casos em que o uso da terra se dá em desconformidade com a lei, sempre em prazos menores que os de uma demanda no Poder Judiciário, que é geralmente morosa e incerta.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Redatores de texto-base: **Fernanda Carolina Vieira da Costa, Nelson Saule Jr., Karina Uzzo e Patrícia de Menezes Cardoso.**



O que são ZEIS?

SÃO ZONAS URBANAS ESPECÍFICAS, que podem conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia.



Qual a finalidade das ZEIS?

AS ZEIS SÃO DESTINADAS PRIORITARIAMENTE para a produção e manutenção de habitação de interesse social, a fim de promover a regularização jurídica da área, a implantação de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários e a promoção de programas habitacionais, incorporando os territórios da cidade informal à cidade legal.

É o instrumento pelo qual ficam reconhecidas pela ordem jurídica da cidade, para serem utilizados para fins de habitação de interesse social, as áreas ocupadas por favelas, assentamentos urbanos da comunidade de baixa renda, loteamentos populares irregulares, ter-

renos não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas necessários à implementação de programas habitacionais e habitações coletivas (cortiços). Dependendo da situação, a área da ZEIS pode ser isenta do pagamento do IPTU.



Como podem ser instituídas as ZEIS?

As ZEIS DEVEM SER INSTITUÍDAS por lei municipal, que pode ser a lei do Plano Diretor ou uma lei específica. A lei deve conter os perímetros delimitados das áreas, os critérios para o estabelecimento das normas especiais de uso e ocupação do solo, e os instrumentos que poderão ser utilizados nos processos de regularização e urbanização dessas áreas.



Quais são os tipos de ZEIS para fins de regularização fundiária?

- Áreas de favelas onde haja interesse público de promover a urbanização e a regularização fundiária. Através desse instrumento, podem ser delimitadas as áreas particulares cujo direito à propriedade pelo Usucapião Urbano, através da posse para fins de moradia, foi adquirido pela comunidade de baixa renda, bem como as áreas públicas onde a população tem direito à outorga da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia;
- Áreas com loteamentos irregulares em que o Poder Público necessite promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infra-estrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental. Nesses casos, quando o loteador não for responsabilizado, a Prefeitura municipal poderá promover a regularização de loteamento, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e para defender os direitos dos adquirentes de lotes;
- Áreas de grande incidência de cortiços, onde o poder público pretende conduzir um programa de renovação de edifícios

e de regularização da condição dos moradores. Esse tipo de ZEIS pode ser utilizado para revitalizar a região e permitir o uso intensificado da área para projetos habitacionais de interesse social para a população moradora de cortiço;

- Áreas com concentração de terrenos não edificados, não utilizados ou subutilizados onde o poder público vise a implementação de programas habitacionais. Este tipo de ZEIS pode delimitar áreas com concentração de terrenos urbanos que estão sem uma destinação social, para implantação de programas habitacionais de interesse social. Por este mecanismo se atinge diretamente os vazios urbanos e as áreas subutilizadas do município. Apesar de esse tipo de instrumento não servir diretamente para a regularização, pode ser utilizado em conjunto com outros instrumentos, de maneira que os moradores removidos de outros terrenos, que não podem ser ocupados ou devem ser desadensados, tenham para onde ir.



De que forma as ZEIS podem servir para a regularização das ocupações e favelas?

AS ZEIS SERVEM PARA REGULARIZAR AS OCUPAÇÕES do ponto de vista urbanístico, através do reconhecimento de que as ocupações são parte integrante da cidade; entretanto, não regularizam juridicamente a situação fundiária dos terrenos ocupados pela comunidade em favor dos respectivos moradores. Dessa forma, é necessária a implantação de um processo de urbanização, que deve ser combinado com a aplicação dos instrumentos de regularização jurídica.



De que forma uma ocupação ou favela pode ser declarada uma ZEIS?

O RECONHECIMENTO de determinada área favelada da cidade como ZEIS se dá através de projeto de lei específico, ou da respectiva previsão no Plano Diretor, devidamente aprovado pela Câmara de Vereadores, pois ele altera o zoneamento da cidade e estabelece padrões específicos de uso e ocupação do solo.



Quais são os requisitos para uma ocupação ou favela ser declarada como ZEIS?

É DESEJÁVEL QUE A OCUPAÇÃO ESTEJA CONSOLIDADA e seja predominantemente residencial, que a renda da população seja baixa para os padrões locais, e que a área seja passível de urbanização, isto é, não esteja localizada em área de risco, sob pontes, viadutos ou torres de alta tensão, ou em áreas *non aedificandi*.

Esses requisitos são critérios técnicos que orientam a municipalidade e as próprias comunidades no processo de análise e aprovação de pedidos de reconhecimento de áreas como ZEIS.



Como se pode solicitar que uma ocupação ou favela seja declarada legalmente como ZEIS?

A SOLICITAÇÃO PODE SER FEITA pelos moradores ou pela associação que represente a comunidade ao Departamento ou Secretaria de Habitação. Estes órgãos municipais podem também, por iniciativa própria, iniciar o processo para uma ocupação ou favela ser declarada por lei como ZEIS.

A Câmara Municipal também pode fazer a solicitação através de indicações de vereadores, ou pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.



O que é o Plano de Urbanização das ZEIS?

É UM INSTRUMENTO instituído e executado pelo Poder Público municipal que orienta as intervenções nas ZEIS. O plano de urbanização deverá definir formas de gestão, implementação e manutenção das ZEIS, assegurando a participação da população, da iniciativa privada, dos promotores imobiliários, das associações e das cooperativas de moradores. Esse instrumento deve definir os padrões específicos de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo e a fixar preço e forma de financiamento, de transferência ou de aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas.

O plano de urbanização pode definir os critérios para o município promover nas ZEIS a transferência do direito de construir ou a outorga gratuita deste direito, para construção de área superior à do coeficiente de aproveitamento, viabilizando assim a oferta de Habitação de Interesse Social.



Como as ZEIS podem ser aplicadas para a regularização de cortiços?

POR MEIO DO PLANO DIRETOR OU DE LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA, podem ser criadas ZEIS em áreas com grande concentração de cortiços, onde haja interesse público de promover programas destinados a esse tipo de ocupação, flexibilizando as leis de uso e ocupação do solo, disponibilizando assessoria técnica e jurídica permanente para a população, acompanhando os processos e garantindo a segurança dos habitantes em caso de conflitos violentos com os proprietários ou locadores titulares.

Desapropriação

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr. e Paulo Silveira Martins Leão Jr.**



O que é a Desapropriação?

É UMA FORMA EXCEPCIONAL de aquisição da propriedade privada pelo Poder Público, sujeita a estritos requisitos e condições constitucionais e legais. A desapropriação pode ser aplicada em casos de necessidade, de utilidade pública, ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária.



Quando o Poder Público deve utilizar o instrumento da desapropriação?

O INSTRUMENTO DEVE SER UTILIZADO COM MUITA CAUTELA pelos graves ônus financeiros que usualmente acarreta para o Poder Público.

A incidência de juros moratórios e compensatórios, cumuláveis, e o valor elevado atribuído ao imóvel, freqüentemente tornam os custos insuportáveis para a Administração Pública podendo, inclusive, gerar a responsabilização do prefeito. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu ser nulo o ato de desapropriação de imóvel urbano sem prévia e justa indenização em dinheiro, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.



O que é a desapropriação para fins de reforma urbana (desapropriação sanção)?

COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NO ESTATUTO DA CIDADE, o Poder Público municipal pode aplicar a desapropriação para fins de reforma urbana nos casos em que o imóvel não estiver cumprindo sua função social, ou seja, quando não atender às exigências fundamentais da ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor.



Como aplicar a desapropriação para fins de reforma urbana?

O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO deverá definir os critérios de cumprimento da função social da propriedade para as diversas regiões da cidade. Deve existir também uma lei municipal determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização pelos proprietários de imóveis que não estejam cumprindo sua função social, previamente indicados no Plano Diretor. Não atendendo o proprietário à determinação legal, deverá ser aplicado IPTU progressivo no tempo. Se o proprietário, cinco anos após o início da cobrança de IPTU progressivo, NÃO tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel. O pagamento, nesse caso, é feito em títulos da dívida pública.



Quais são as principais etapas do processo de desapropriação?

A DESAPROPRIAÇÃO É FEITA por meio de processo específico, no qual deverão ser relacionados os motivos que fundamentam a necessida-

de de expropriação e identificada a área a ser desapropriada, e seu titular quando possível, valendo-se para essa identificação, de pesquisa no Ofício de Registro de Imóveis. Em seguida, deverá ocorrer a avaliação da área, a certificação de que há recursos disponíveis e a elaboração do decreto expropriatório, a ser assinado pelo prefeito e publicado no Diário Oficial local, ou outro jornal que faça a divulgação dos atos da Prefeitura.

Não havendo acordo entre a Prefeitura e o proprietário, deverá ser ajuizada ação expropriatória, podendo ser requerida a imissão provisória na posse, mediante prévio depósito da quantia, fixada, segundo a jurisprudência, por avaliação judicial. Frequentemente não se obtém um acordo quanto ao preço, o que torna indispensável a realização de perícia judicial, que geralmente eleva o valor do imóvel, tornando o processo expropriatório muito oneroso. O pagamento da indenização será feito por meio de precatórios. É recomendável, pois, sempre que possível, a utilização de outros instrumentos para a regularização fundiária.

Concessão Especial de Uso para fins de Moradia

Redatora de texto-base: **Betânia de Moraes Alfonsin**



O que é a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia?

É **UM DIREITO GARANTIDO PELO ESTATUTO DA CIDADE** para regularizar áreas públicas onde residam moradores de baixa renda, uma vez que os imóveis públicos não podem ser adquiridos pelo Usucapião.

Trata-se de um **DIREITO REAL**, ou seja, um direito que pode gerar ações contra qualquer pessoa que queira violá-lo e contra o próprio Poder Público que concedeu o direito de uso.

A Concessão Especial é formalizada por um contrato entre o Poder Público e o ocupante da área pública, ou por uma sentença judicial, caso o morador tenha entrado com uma ação. Em ambos os casos, para ter eficácia, a concessão do uso deverá ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis.



Quais os requisitos para a efetivação da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia?

OS MORADORES devem atender aos seguintes requisitos:

- Somar cinco anos de posse sobre terreno público urbano de até 250m², até 30 de junho de 2001;
- Utilizar o terreno apenas para fins de moradia, sem serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural;
- Não haver sofrido ação judicial por parte do Poder Público pedindo a desocupação da área.



Como requerer a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia?

O REQUERIMENTO DEVE SER FEITO no órgão público que é proprietário do imóvel (município, estado ou União). O morador não será dono do imóvel. O título de propriedade continua em poder da Administração Pública, que concede ao ocupante o direito de *usar* o bem. A partir da nova lei, o Poder Público tem obrigação de dar a concessão a todos os moradores que atenderem aos requisitos básicos.

O direito de usar o terreno (concessão) é gratuito. Porém, se a regularização for acompanhada de obras de urbanização, a Administração Pública pode estabelecer uma contribuição por essas melhorias. O título de concessão será um contrato entre o Poder Público e o ocupante da área ou uma sentença judicial, caso o morador tenha entrado com uma ação. Nos dois casos, é um documento legal que protege o morador e deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

A nova lei permite que o título de Concessão Especial seja dado tanto ao homem quanto à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Essa regra possibilita às mulheres pobres o acesso formal ao título da Concessão Especial que garante a segurança na posse. O objetivo é combater a vulnerabilidade social das mulheres e impedir que elas sejam prejudicadas em caso de separação de fato ou de direito.



O que é a Concessão Especial de Uso Coletiva?

A POSSIBILIDADE DE SE OBTER a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia coletiva é um grande avanço instituído pela medida provisória nº 2.220/2001, da mesma forma que foi prevista a possibilidade da Concessão de Direito Real de Uso Coletiva no Estatuto da Cidade. Até então, havia muita dificuldade em registrar as concessões coletivas, por não estarem previstas na lei. Foram raros os casos em que se obteve a regularização fundiária coletiva no Brasil, havendo relatos seguros sobre as cidades de Recife e Diadema.

Os requisitos para a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia coletiva são os mesmos que os da Concessão individual. A Concessão Especial coletiva é cabível quando houver posse por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, e *não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor*. A expressão grifada se refere aos terrenos ocupados por favelas, visando facilitar os processos de regularização fundiária.

A Concessão Especial de Uso Coletiva pode funcionar como um condomínio, embora os moradores não sejam proprietários, mas sim usuários do mesmo terreno para fins de moradia. O imóvel ocupado coletivamente será concedido aos moradores na forma de frações ideais, que não precisarão corresponder à metragem exata ocupada por cada família. A fração, no entanto, não poderá ser superior a 250m². A princípio a fração é idêntica, mas os moradores, ao discutir o projeto urbanístico, poderão estabelecer frações diferentes mediante acordo coletivo. Nesse caso, deverão firmar acordo por escrito e o documento acompanhará o registro da Concessão Coletiva.



Quais são os procedimentos para a obtenção da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia?

- Identificar a quem pertence a área pública (município, estado ou União);
- Entrar com o pedido de posse com os documentos de propriedade;
- Caso a área não seja identificada os moradores deverão solicitar uma certidão à Prefeitura que declare a quem pertence o imóvel público;
- Se a área pública pertencer a mais de um ente federado, cabe ao município especificar na certidão a metragem da área que pertence a cada um deles.
- Após obter a certidão, o requerimento deverá ser destinado à Prefeitura caso o imóvel seja municipal, ao Governo do estado, se o imóvel pertencer ao Estado, ou ao Governo Federal, se o imóvel for da União.
- Havendo omissão ou o não-reconhecimento do direito, os moradores deverão entrar com uma ação judicial.



Como identificar se existe oposição à posse?

A OPOSIÇÃO OCORRE quando há uma ação judicial (reintegração de posse) impetrada pelo Poder Público (União, estado ou município) reivindicando a posse da área e solicitando a remoção dos ocupantes. Para saber se existe essa ação, o morador pode procurar o Poder Judiciário ou os órgãos da justiça e de assuntos jurídicos da União, do estado ou do município.

A fim de solicitar ao município a identificação da área, os interessados deverão providenciar um desenho esquemático (croqui) com a denominação das ruas e vias de circulação da área ocupada. Como o pedido de concessão é coletivo, não é preciso descrever cada lote.



Quais documentos comprovam a posse de cinco anos?

- Registro das crianças na escola e dos moradores no posto de saúde;
- Existência de equipamentos públicos e comunitários na área pública ocupada: escolas, creches, centro comunitário, posto de saúde;
- Prestação de serviços de coleta de lixo, transporte público, fornecimento de energia elétrica e água;
- Iluminação pública;
- Mapas e fotos aéreas.



É possível somar a posse de diferentes moradores para o cálculo do tempo de posse?

SIM. Na Concessão de Uso coletiva, o ocupante pode somar sua posse à do antigo morador para chegar ao total de cinco anos exigidos pela lei.



E quando a ocupação estiver em uma área de risco?

NESTE CASO o Poder Público fica obrigado a garantir o direito de moradia em outro local com condições adequadas.



Um morador de uma área que tem a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia pode utilizá-la para pleitear um financiamento?

COMO O TÍTULO de Concessão Especial de Uso para fins de Moradia coletiva conferido pelo Poder Público, ou por sentença judicial, deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis, o beneficiário da Concessão Especial coletiva pode solicitar financiamento individual para melhorar ou ampliar sua habitação com base no título da con-

cessão registrada, não havendo diferença se a fração ideal for igual às demais ou diferenciada. O pedido de financiamento somente poderá ocorrer após o Poder Público ter reconhecido o direito de moradia dos ocupantes da área pública e ter outorgado a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia.

Com relação à garantia do financiamento, o Estatuto da Cidade, ao tratar da Concessão de Direito Real de Uso (art. 48), estabelece que nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de Concessão de Direito Real de Uso de imóveis públicos terão, para todos os fins, caráter de escritura pública, e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacional.

Outro fundamento para a Concessão Especial de Uso ter este efeito é ela decorre de um direito subjetivo, e portanto tem uma dimensão e proteção jurídica de garantia para os ocupantes vinculante para o Poder Público. Os demais instrumentos de regularização fundiária também têm caráter de escritura pública e podem servir como garantia real nos contratos de financiamento, como é o caso da cessão de posse e do compromisso de compra e venda, nos termos da lei nº 9.785/99, que alterou a lei federal de parcelamento do solo (lei nº 6.766/79).



E se a área estiver “afetada”?

UMA ÁREA “AFETADA” significa que ela está destinada para outro uso. A medida provisória nº 2.220/2001 facultou ao Poder Público conceder o uso para fins de moradia em *outro* imóvel público nos seguintes casos: quando a área ocupada for de uso comum do povo; quando for anteriormente destinada a projeto de urbanização; quando for de interesse da defesa nacional, ou de preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais, e ainda quando for reservada à construção de represas e obras congêneres ou situada em via de comunicação.

Quando se diz que o Poder Público tem a “faculdade” de assegurar o exercício do direito em outro local, o que se está a dizer é que o que determinará, na prática, se a concessão ocorrerá no próprio local, ou em outro.

Para a definição do local onde será exercido o direito à moradia o Poder Público deve aplicar o princípio da razoabilidade e considerar o posicionamento dos vários atores (vereadores, Ministério Público, entidades da sociedade civil, movimentos de moradia e de reforma urbana, e movimentos ambientalistas) em cada contexto local.

Em muitos casos o procedimento de concessão no próprio local tem todo o sentido, e a desafetação, quer se opere de pleno direito, quer necessite de processo próprio para tanto, deve ocorrer — a questão não pode ser tratada como um tabu. Se a lei estabeleceu que nesses casos a concessão no próprio local é *facultativa*, o critério que deve pautar a decisão deve ser o da função social consagrada pelo uso do imóvel. Se o terreno tem condições de habitabilidade e tem função imemorial de moradia de baixa renda, não parece haver dúvida de que a concessão deve se dar no próprio local. Por outro lado, se a ocupação é recente e a vocação da área para uso coletivo ainda estiver preservada, o bom senso deverá indicar a realocação das famílias.

A forma mais adequada é por meio do Plano Diretor — ou onde este não for obrigatório, de lei municipal —, que deve definir quais as situações em que a Concessão Especial será outorgada no local da ocupação, ou em outro local.

Desafetar ou não?

Alguns juristas entendem que, pelas novas regras trazidas pelo Estatuto da Cidade, a desafetação da área objeto de concessão seria desnecessária, já que o direito de uso tem agora o caráter de um direito subjetivo que se caracteriza pela posse por cinco anos em terreno público — independentemente da classe do bem em questão. A incidência mesma do direito teria o poder de desafetar a área, e o próprio uso para fins de moradia traria uma nova

afetação ao imóvel público. Se a desafetação for considerada um pré-requisito para a concessão de uso, a idéia de direito subjetivo perde o sentido, pois voltamos a um patamar de faculdade do Poder Público. É inegável que o procedimento da desafetação torna os processos de regularização fundiária mais lentos, já que se exige a aprovação de lei municipal para que a desafetação se aperfeiçoe e, portanto, todo um processo de convencimento político também será necessário.

Outros juristas, e o Ministério Público de muitos estados, têm se mostrado contrários à regularização das favelas que ocuparam áreas de uso comum do povo, reforçando o entendimento corrente e tradicionalmente aplicado de que todo bem de uso comum do povo, quando destinado a outra finalidade, deve necessariamente ser desafetado por lei municipal, ocasião em que se promove um debate político sobre a questão.

Para além da lei federal, estados e municípios precisarão ter um ótimo processo de gestão e governança urbana para conduzir, de forma concertada com os vários atores, os processos de regularização. Devem estabelecer, inclusive, dentro de sua competência, critérios próprios para a apreciação da conveniência ou inconveniência da regularização no próprio local de uso comum do povo ocupado por população de baixa renda. A questão é controversa e merece um novo olhar.



E se o Poder Público se negar a conceder o título de uso especial para fins de moradia?

SE HOUVER RECUSA, o interessado poderá invocar seu direito pela via judicial, e o Poder Público terá até doze meses para julgar a causa. Nesse caso, a sentença favorável servirá de título para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis.



A Concessão Especial de Uso garante a segurança da posse?

Sim, desde que o morador faça o registro do contrato ou da sentença judicial no Cartório de Registro de Imóveis.



A Concessão Especial de Uso pode ser extinta?

Sim. O Poder Público pode rescindir o contrato se o morador usar o imóvel para outra finalidade que não seja o estabelecido por lei ou se for comprovado que ele possui outro imóvel urbano ou rural.

Nesses casos, tendo sido registrada na matrícula do imóvel a concessão, basta a declaração do Poder Público concedente para que se proceda, da mesma forma, à averbação da rescisão do contrato e a consequente extinção do direito.



E se o imóvel a ser concedido for utilizado para fins comerciais?

AQUI, O INTERESSADO DEVE TER uma *autorização de uso*, sem caráter de direito real, desde que comprovado que a posse, anterior a 30 de junho de 2001, já tinha mais de cinco anos. A autorização de uso também será dada de forma gratuita e o possuidor poderá somar o seu tempo de moradia com o dos posseiros anteriores. O Poder Público pode conceder autorização de uso em outro local se a área estiver “afetada”.

Usucapião Urbano

Redatora de texto-base: **Fernanda Carolina Vieira da Costa**



O que é o Usucapião Urbano?

É UM INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia. O morador pode adquirir a propriedade pela posse de um bem (imóvel ou móvel) por um período superior ao período mínimo determinado pela lei, se não houver ação judicial de reintegração de posse e desde que atenda aos requisitos básicos. O Usucapião pode ser individual ou coletivo.



Quais são os requisitos básicos para a efetivação do Usucapião Urbano?

- O morador deve estar residindo em uma área urbana particular de até 250m², por cinco anos ininterruptos, e sem ação judicial, e não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural;
- O local deve estar sendo usado para moradia.



O Usucapião também pode ser efetivado de forma coletiva?

SIM, EXCLUSIVAMENTE PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, e nos casos em que não for possível identificar individualmente o lote ocupado por cada morador.



Quais são os procedimentos para a obtenção do Usucapião Coletivo?

- Levantar no Cartório de Imóveis quem é o proprietário do terreno;
- Identificar eventual existência de ação de reintegração de posse com sentença favorável ao proprietário, que é a forma de caracterizar a oposição. Essa identificação pode ser feita no Poder Judiciário ou nos órgãos da justiça e assuntos jurídicos da União, do estado ou do município;
- Elaborar um desenho esquemático (croqui) do terreno a ser regularizado;
- Comprovar que o tempo de moradia superior a cinco anos foi cumprido. Essa comprovação pode se dar através de documentos como matrícula escolar, carnê de crediário, inscrição no posto de saúde, contas de água, contas de luz, mapas e fotos aéreas, entre outros. Pode ser feita também através de testemunhas;
- No caso de Usucapião individual, cada ocupante deve entrar com sua própria ação judicial. Para o Usucapião coletivo, os moradores podem entrar com uma ação coletiva, e a associação de moradores pode representá-los, desde que no estatuto da associação haja uma autorização expressa dos moradores da comunidade;
- O estado, através da Defensoria Pública, ou o município, devem prestar o serviço de assistência jurídica gratuita, para que as comunidades carentes e suas associações entrem com a ação. Os moradores não arcarão com as despesas processuais, e podem registrar suas posses gratuitamente no Cartório de Registro de Imóveis. É obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as ações de Usucapião Urbano para garantir o fiel cumprimento da lei;
- O serviço de assistência técnica gratuita deve verificar a situação física e urbana das áreas de posse individual e das de posse coletiva (levantamento topográfico, elaboração de

planta, memorial descritivo etc.) dos imóveis que pretendem ser regularizados, tornando possível que o morador entre com a ação;

- Com a sentença da ação de Usucapião o posseiro passará a ser proprietário do imóvel.

Em Recife...

A experiência de Recife (PE) mostra que é possível promover a regularização fundiária de terrenos da Marinha (domínio da União) ocupados por população de baixa renda. Grande parte da cidade está assentada sobre áreas que eram originalmente mangue, muitas delas em terrenos da Marinha que a União aforou a particulares.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 veda a aquisição de bens públicos através do Usucapião. Sendo assim, as ações de Usucapião, quando propostas visando a aquisição de terrenos da Marinha, objetivam tão-somente usucapir o **domínio útil**, ou seja, o uso do imóvel, permanecendo o domínio direto sob a titularidade da União. Por haver interesse da União nestes casos, as ações devem ser ajuizadas na Justiça Federal.



E se a ocupação for de um bairro inteiro?

Nestes casos, é recomendável solicitar o Usucapião coletivo urbano, dividindo os pedidos por quadras para facilitar a identificação das famílias, e levantar dados de comprovação da posse e executar projetos de urbanização.



E se o uso não for residencial, ou for misto?

AQUI, O MAIS ADEQUADO é usar o Usucapião ordinário previsto no Código Civil. Quando a área for de uso misto, mas desde que predomine a moradia, pode ser pedido o Usucapião coletivo.



E se uma área inferior a 250m² for ocupada por mais de uma família?

O PEDIDO DE USUCAPIÃO COLETIVO deve ser feito especificando-se a fração ideal de cada um, e também pode ser aplicado o Direito de Superfície.



E se o posseiro ocupar mais de uma área de até 250m²?

ELE DEVERÁ USAR O USUCAPIÃO ORDINÁRIO, previsto no Código Civil.



E se o ocupante da área pagar aluguel para um grileiro ou posseiro?

O PEDIDO DEVE SER FEITO para beneficiar o atual ocupante (locatário), desde que o locador seja comprovadamente grileiro ou posseiro de vários imóveis na favela.



O título de propriedade obtido com o Usucapião vale como tal?

O TÍTULO QUE É OBTIDO através da sentença de Usucapião Urbano é o título de propriedade. Preenchidos os requisitos constitucionais de posse para fins de moradia, o ocupante adquire a propriedade da área urbana. De acordo com o Estatuto da Cidade a sentença favorável do juiz ao pedido de Usucapião Urbano (individual ou coletivo) deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis como título de propriedade da área urbana que foi objeto da ação de Usucapião.



Como é feita a divisão dos terrenos na sentença de Usucapião Coletivo?

O ESTATUTO DA CIDADE POSSIBILITA DUAS HIPÓTESES para o juiz proferir a sentença. Na primeira, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. Na outra, o juiz, com base em acordo escrito dos condôminos, atribuirá frações ideais diferenciadas.

Nesses dois tipos, um pressuposto básico para a promoção da ação de Usucapião especial coletivo urbano é a elaboração do plano de urbanização da área ocupada, considerando que a diretriz da regularização fundiária deve ser desenvolvida em conjunto com a urbanização. Nesse plano de urbanização podem ser definidas as vielas e áreas comuns que já existem na área ou que serão necessárias para a urbanização.

Essas áreas podem ser destinadas pelos possuidores ao Poder Público municipal no acordo que será celebrado em juízo com base no plano de urbanização. O plano deve ser apresentado ao juiz na forma de uma planta contendo um memorial descritivo com a divisão dos lotes entre os possuidores.

A sentença também pode criar um condomínio especial, de natureza indivisível. Ele difere do condomínio estabelecido no Código Civil pois pode ser extinto. Isto ocorre se for dividido, por decisão de dois terços dos condôminos, ou por urbanização posterior.

Em Jaboatão...

Em 1991, no município de Jaboatão do Guararapes, Região Metropolitana de Recife, foi emitida a primeira sentença de Usucapião constitucional urbano. A inovação foi enorme, pois muitos juristas defendiam a necessidade de aguardar cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, para que fosse cumprido o prazo de prescrição aquisitiva previsto no artigo 183, já que o Usucapião constitucional urbano era um novo instrumento jurídico.

Prevaleceu a tese do estabelecimento de uma nova modalidade de Usucapião, pois o instrumento já tinha previsão legal em nosso ordenamento jurídico desde o início do século passado. O procedimento processual utilizado também foi o fixado para as outras modalidades de Usucapião.

Título de Compra e Venda

Redatores de texto-base: **Paulo Silveira Martins Leão Jr., Grazia de Grazia e Débora Baptista**



O que é a compra direta entre proprietários e moradores?

É **UM CONTRATO** assinado entre o proprietário da área ocupada e seus moradores que estabelece a obrigação do proprietário de transferir a propriedade para os ocupantes de forma individual ou coletiva. Para os moradores, fica criada a obrigação de pagar uma determinada quantia pela área que vão adquirir.



Em que contexto pode ser empregada a compra direta?

EM OCUPAÇÕES IRREGULARES de áreas públicas ou particulares nas quais tanto os proprietários como os moradores concordam que a transferência da propriedade é a solução mais adequada.



O que fazer para efetuar a compra direta?

- Constituir uma entidade formal (pessoa jurídica) que reúna e represente os interesses dos moradores, se a aquisição se der de forma coletiva;

- Construir um consenso sobre o valor da área, que pode vir da combinação de fatores como avaliação imobiliária, valor venal declarado ao Poder Público e capacidade econômica dos núcleos familiares que ocupam a área;
- Estabelecer a forma de pagamento;
- Estabelecer a forma de transferência da propriedade, coletiva ou individual, dependendo do grau de regularidade física da área e do interesse do grupo que a ocupa;
- Efetivar uma intervenção do Poder Público, que deve assistir juridicamente a população envolvida durante todo o processo de compra;
- Nos casos de áreas públicas, é necessário atender aos requisitos legais impostos pela legislação federal de licitações e contratos, que são: destinar a área para o uso de moradia de interesse social, caso ela tenha outro uso, desafetando-a do uso atual; pedir autorização ao Poder Legislativo local para transferir a propriedade da área; declarar dispensada de licitação a venda da área, explicitando que isso está sendo feito para atender à demanda de habitação de interesse social.



O que é o Título de Compra e Venda?

É UM CONTRATO EM QUE O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL se obriga a transferir o domínio do bem para o comprador, mediante o pagamento do preço estipulado.



Quais são os requisitos para a efetivação do Título de Compra e Venda?

É INDISPENSÁVEL QUE A COMPRA E VENDA DE IMÓVEL seja feita por meio de escritura pública. No caso de loteamentos, pode ser feita por documento particular. O documento de compra e venda deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis, pois somente após esse registro se transfere o domínio do imóvel. O próprio compromisso de compra e venda já vale como título para o registro da propriedade do lote, bastando que o comprador apresente a prova da quitação.



O título de compra e venda pode ser transferido?

É **PERMITIDA A TRANSFERÊNCIA** do título de compra e venda através de simples trespasse quando se trata de loteamento. A transferência pode ser lançada no verso das vias do título ou em instrumento separado. O loteador não precisa concordar, mas deve tomar ciência por escrito, caso o contrato não seja levado a registro.

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Redatora de texto-base: **Fernanda Carolina Vieira da Costa**



O que é a CDRU?

É **UM INSTRUMENTO INSTITUÍDO EM NÍVEL NACIONAL** pelo decreto-lei nº 271/67, que permite ao Poder Público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. Em alguns estados a CDRU é também regulamentada por meio das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas ou legislações específicas.

Trata-se de um direito real devido à relação estabelecida entre o imóvel (terreno, casa, prédio) e a pessoa que o possui e utiliza para satisfazer suas necessidade de moradia. O direito real permite o uso de ações para defender a posse ou a propriedade contra qualquer pessoa que viole ou prejudique o direito de possuir, utilizar e dispor do imóvel.

A CDRU aplica-se a terrenos públicos ou particulares, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. É a forma jurídica pela qual a pessoa pode se apropriar de um bem econômico, e defender a posse ou a propriedade contra qualquer outra que viole ou prejudique os seus direitos, desde que o imóvel esteja registrado no Cartório de Registro de Imóveis. A CDRU pode ser transferida por herança, ou por venda se houver a anuência do concedente.



Quais são os requisitos para a efetivação da CDRU?

SE AS TERRAS FOREM DO MUNICÍPIO, a Administração Municipal deve apresentar um projeto de lei para a Câmara Municipal. Recomenda-se que a lei que reconhece as ZEIS contenha uma autorização para implementar a CDRU.

Tanto para as favelas como para os conjuntos habitacionais, a autorização da CDRU gratuita ou paga está condicionada à avaliação prévia e à licitação na forma de concorrência. É possível a constituição de um processo de dispensa de licitação, uma vez que a avaliação e a concorrência pública já ficam dispensadas nas concessões destinadas à habitação popular, quando se busca regularizar uma situação preexistente.



O que deve constar da lei de outorga de uma CDRU?

- O perímetro da área e o tipo de ocupação existente — favela, conjunto habitacional ou ambos;

- O Termo de Uso — se a Concessão for outorgada de forma individual ou coletiva pela associação representativa da comunidade, ou se for outorgada mediante a constituição de um condomínio;

- A modalidade econômica da CDRU, que pode ser gratuita ou onerosa. No caso de ser onerosa, devem constar os critérios e as condições de pagamento referentes ao custo do projeto de urbanização ou do projeto habitacional de interesse social;

- O prazo da CDRU. Recomenda-se que os prazos de outorga da CDRU sejam longos para consolidar a área com fins de habitação de interesse social. A lei pode conter a possibilidade de o contrato de concessão tornar-se de compra e venda depois que o morador dos conjuntos habitacionais cumprir suas obrigações.

- A definição de critérios e procedimentos sobre quem será beneficiado pela CDRU. Por exemplo, dar preferência para mulheres solteiras com filhos que exerçam a função de chefe de família ou para idosos; para quem utiliza o imóvel de forma predominante para sua moradia, mas também o utiliza imóvel para gerar trabalho e renda de subsistência, como produção de artesanato ou vestuário; ou outorgar apenas um imóvel àqueles que tem vários e vivem da locação na favela;
- A articulação da CDRU com um plano de urbanização ou com um projeto habitacional, definindo as formas de solução de conflitos na comunidade, como a constituição de uma comissão ou conselho comunitário.

A Lei do Prezeis em Recife...

Em Recife (PE), a Lei do Prezeis autoriza a utilização da CDRU e veda a doação. Encontra-se em discussão uma lei genérica para que as unidades de conjuntos habitacionais e lotes urbanizados também sejam transferidos através da CDRU.



O Poder Público pode outorgar a CDRU de forma coletiva?

A CDRU DE IMÓVEIS PÚBLICOS poderá ser contratada coletivamente no caso de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, com atuação específica nessa área.

A CDRU poderá ser outorgada para uma associação comunitária ou uma cooperativa habitacional formada pelos beneficiários do programa. Neste caso, a concessão poderá ser contratada de forma onerosa ou gratuita e terá caráter de escritura pública, conforme o Estatuto da Cidade.

Pelo Estatuto da Cidade a CDRU se constitui em uma garantia real de contratos de financiamento habitacional, e os agentes financeiros têm a obrigação de aceitá-la para fins de financiamento de moradia popular.



A CDRU pode ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis?

SIM. A medida provisória nº 2.220/2001 alterou o inciso primeiro, do artigo 167, da Lei de Registros Públicos que versa sobre a modalidade do registro, e incluiu o item 40, que possibilita o registro do contrato de CDRU de imóvel público.

Com base nessa norma, as áreas públicas objeto de urbanização e regularização fundiária que obtenham a CDRU devem ser registradas no Cartório de Registro de Imóveis, seja através dos contratos individuais, seja através do contrato coletivo destinando a áreas para fins de moradia.

Em Diadema...

Em Diadema (SP), a CDRU foi instituída como lei municipal em 1985, mediante intensa pressão popular. A lei municipal desafeta áreas públicas municipais, desincorporado-as da categoria de “bens públicos de uso comum do povo” e transferindo-as para a de “bens patrimoniais disponíveis do município”, transferindo a propriedade da terra, do uso comum para o uso dominial.

Em seguida deve-se abrir uma matrícula para cada área no Cartório de Registro de Imóveis, registrando-as em nome da Prefeitura. Após a desafetação é feita a outorga da Concessão, por noventa anos. Para cada processo de CDRU, deve haver um projeto de lei específico.

Em Diadema, a CDRU só é outorgada para ocupações em processo de urbanização, ou seja, que contem com lotes demarcados em metragem-padrão, vielas projetadas, rede de esgoto instalada, espaço para centros comunitários e construção de escadarias, se necessário. As comunidades devem estar organizadas em comissões de moradores, que levantam a documentação necessária ao processo de concessão. Elabora-se um livro administrativo de registro, onde são identificados todos os moradores e as alterações das áreas. O contrato da concessão deve ser registrado no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, e cada um deve receber um certificado, emitido pela Prefeitura, que garanta a posse de uma fração ideal da área beneficiada.

Entre 1985 e 1988, 51 áreas municipais foram desafetadas dessa maneira. Ver na página 166 e seguintes um modelo de lei que regulamenta a CDRU, acompanhada de modelos de termos administrativos utilizados para outorgar a CDRU de forma individual e coletiva.



A CDRU pode ser cancelada?

Sim. O contrato pode ser cancelado caso a pessoa beneficiada não cumpra as cláusulas estabelecidas. Por exemplo, se deixar de efetuar os pagamentos para a Administração Pública ou se uma área destinada à moradia for utilizada para outros usos que não aqueles estabelecidos. Nesse caso, a CDRU é juridicamente extinta e o Poder Público pode retomar da pessoa o imóvel concedido. A regra geral aponta para a resolução do ajuste sem a indenização das benfeitorias realizadas pelo concessionário.

Doação

Redator de texto-base: **Nelson Saule Jr.**



O que é a Doação?

É a **OUTORGA NÃO ONEROSA E VOLUNTÁRIA** de um imóvel ou terreno por parte do proprietário.



Em quais situações a doação pode ser utilizada?

- Quando existir uma área particular ocupada por população de baixa renda, e o proprietário desejar doar a área para o município promover a urbanização e a regularização fundiária;
- Quando o proprietário doa uma área para o município promover um projeto de habitação de interesse social, recebendo como benefício a autorização para utilizar um potencial construtivo permitido pelo Plano Diretor ou lei municipal específica;
- Quando o município transfere áreas públicas para a população de baixa renda. Esta possibilidade de doação também necessita de autorização legislativa.

Nas três possibilidades é preciso aprovação de lei.

Direito de Superfície

Redator de texto-base: **Nelson Saule Jr.**



O que é o Direito de Superfície?

É um instituto regulamentado pelo Estatuto da Cidade que permite que o proprietário de um imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno. Permite ao morador ou ao Poder Público usufruir do solo, subsolo ou do espaço aéreo de uma determinada área, sem que seja transferida a propriedade do terreno. Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se de sua propriedade. O direito de superfície não significa que o morador tem direito ao solo, é de propriedade dele apenas o que for construído por ele.



Em quais situações o Direito de Superfície pode ser utilizado?

- Quando o proprietário tem dívidas tributárias com o município ele pode transferir o direito de superfície de lotes vazios ou ocupados para a Prefeitura, que como contrapartida poderá cancelar os débitos existentes;
- Quando a Prefeitura transfere ao proprietário o direito de construir em outro local, com base no potencial construtivo permitido pelo Plano Diretor da cidade ou por lei municipal específica, e o proprietário concede à Prefeitura o direito de superfície de um local que será usado para habitação;
- Nas áreas particulares de até 250m², onde seja cabível o Usucapião Urbano, ocupadas por mais de uma pessoa ou família com construções de mais de um pavimento. Neste caso, o ocupante beneficiado com a aquisição da propriedade poderá conceder o direito de superfície para os demais;
- Se a área urbana ocupada for particular, o proprietário pode conceder o direito de superfície para a Prefeitura promover a

urbanização e a regularização, e após a urbanização a Prefeitura deve conceder o direito de superfície para a população ocupante da área.



Quais são as características do Direito de Superfície?

O direito de superfície pode ter prazo determinado ou indeterminado, dependendo do acordo entre as partes. O ideal é que o título tenha validade enquanto o terreno for usado para fins de moradia.

A concessão pode ser gratuita ou onerosa. É onerosa para a Prefeitura quando ela cancela os débitos do proprietário ou quando ela transfere ou outorga o direito de construir com base no potencial construtivo previsto pelo Plano Diretor, sem que o proprietário tenha de pagar a mais por isso. O título deve ser registrado no Cartório de Imóveis.



O Direito de Superfície pode ser utilizado para a regularização de favelas?

Sim. Quando urbaniza e regulariza uma favela, a Prefeitura faz um plano de urbanização segundo o qual ela poderá transferir aos moradores da favela o direito de superfície referente às moradias, permanecendo o terreno em propriedade da Prefeitura. A transferência também pode ser coletiva. Neste caso, o título pode ser transferido para a associação dos moradores.



É possível o registro do Direito de Superfície?

Sim. O Estatuto da Cidade promoveu alterações na lei nº 6.015/73 (lei sobre registro público), possibilitando o registro do direito de superfície de imóvel urbano.

Cessão da Posse

Redator de texto-base: **Paulo Silveira Martins Leão Jr.**



O que é a Cessão da Posse?

É **UM NOVO INSTITUTO**, criado pela lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que acrescentou os parágrafos 3º, 4º e 5º, no artigo 26, da lei nº 6.766/79. Este instituto possibilita ao Poder Público (União, estados, Distrito Federal ou municípios) e às entidades delegadas (empresas estatais, concessionárias de serviços públicos etc.) ceder a posse de terrenos destinados a loteamentos (ou desmembramentos) populares, nos quais tenha havido imissão provisória na posse. Em tais casos, o Poder Público ainda não tem a posse definitiva nem a propriedade, porque não houve o término das ações judiciais de desapropriação, com o pagamento ou depósito do valor do imóvel desapropriado (vide § 3º, do art. 27, da lei nº 6.766/79).



Em que situações pode ser utilizada a Cessão da Posse?

NAS SITUAÇÕES EM QUE O MUNICÍPIO esteja promovendo um loteamento popular em área que não é pública e que seja objeto de processo judicial de desapropriação, no qual o expropriante (no caso, o município) já tenha sido imitado provisoriamente na posse, mediante decisão judicial.



E quando for completado o processo de desapropriação?

QUANDO O PODER PÚBLICO TIVER A PROPRIEDADE DEFINITIVA da área (a partir do pagamento da justa indenização ou do depósito judicial de seu valor e registro da sentença no competente Ofício do Registro de Imóveis), a cessão da posse converter-se-á em compromisso de compra e venda ou de venda e compra, conforme as obrigações respec-

tivas estejam ou não cumpridas (vide art. 50 da Constituição; art. 46, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e § 50, do art. 26, da lei nº 6.766/79, introduzido pela lei nº 9.785/99).



Como deve ser registrada a cessão da posse?

A CESSÃO DA POSSE DEVE SER REGISTRADA no competente Ofício de Registro de Imóveis, devendo-se averbar se estão ou não cumpridas as obrigações correspondentes. Não havendo mais obrigações a serem cumpridas pelos cessionários, a cessão da posse se converterá em título de compra e venda, desde que o Poder Público tenha feito o pagamento ao expropriado ou depositado a respectiva indenização, momento em que adquire a propriedade, e tenha sido registrada a sentença no Cartório de Registro de Imóveis.

A cessão da posse pode ser feita por instrumento particular, que tem força de escritura pública e, se cumpridas as obrigações do cessionário, deve ser obrigatoriamente aceita como garantia em contratos de financiamento habitacional (§ 40, do art. 26, da lei nº 6.766/79).

Lei de Parcelamento do Solo

Redatores de texto-base: **Nelson Saule Jr. Paulo Silveira Martins Leão Jr. e Grazia de Grazia**



O que é a Lei de Parcelamento do Solo?

É a lei federal (nº 6.766/79) que normaliza as várias modalidades de parcelamento de solo: loteamento, desmembramento e remembramento. Visa dar garantias técnicas e jurídicas aos adquirentes dos lotes. A nova lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou a Lei de Parcelamento do Solo, introduz instrumentos voltados à regularização fundiária de assentamentos urbanos informais.



Que loteamentos podem ser regularizados?

- A regularização só será permitida para parcelamentos em zona urbana ou de expansão urbana, de forma que a localização da área deve ser o primeiro critério para aprovar ou regularizar o loteamento. Os Planos Diretores ou leis municipais devem estabelecer a zona da cidade passível de parcelamento;
- A União, o estado ou o município podem executar o parcelamento do solo para as classes de menor renda apenas com o registro provisório da posse, estando dispensado, portanto, o título de propriedade da área desapropriada. Nestes casos, a cessão de posse tem caráter de escritura pública (ver página 122). A lei não permite nas áreas desapropriadas outra utilização nem retrocessão.



Quais são as condições para que um lote seja considerado legal?

- Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura que defina as diretrizes do uso do solo, o traçado dos lotes, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando requerimento e planta;
- Não é mais obrigatório que a porcentagem destinada às áreas públicas seja de 35%. A legislação municipal poderá definir as diferentes porcentagens para cada zona, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluem as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes ou as densidades máximas permitidas. Assim, as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como os espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista;
- Também não é mais obrigatória a implantação de redes de esgoto sanitário, de energia elétrica pública e domiciliar e das vias de circulação pavimentadas nos loteamentos populares, seja por parte do loteador ou do Poder Público;

- Será considerado como lote o terreno com infra-estrutura básica e cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor ou por lei municipal para a zona em que o lote se situe.



Quais são os documentos que comprovam a compra do lote pelo adquirente?

- A lei estabelece que terão o mesmo valor de pré-contrato a promessa de cessão, a proposta de compra, a reserva de lote ou qualquer outro instrumento de que conste a manifestação de vontade das partes, a indicação do lote, o preço, modo de pagamento e a promessa de contratar;
- O contrato particular pode ser transferido por simples transpasse, no verso das vias ou separadamente, em que conste o número de registro do loteamento, o valor da cessão e a qualificação do cessionário;
- A transferência independe do aval do loteador, mas ele deverá ser notificado, por escrito, para que ela tenha valor legal;
- Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, desde que acompanhados da prova de quitação.



Desafios



Como lidar com as restrições da legislação ambiental na regularização de loteamentos irregulares, ocupações e favelas?

Redatora de texto-base: **Maria Lucia Refinetti Martins**

A FALTA DE PRODUÇÃO E OFERTA DE MORADIA ACESSÍVEL para a população de baixa renda somada às legislações urbanas e ambientais

exigentes e complexas criam padrões de uso e ocupação do solo que inviabilizam o acesso à terra e à moradia para as camadas populares. Como resultado, os territórios ambientalmente frágeis, “protegidos por lei” e desprezados pelo mercado imobiliário, são justamente os locais onde se instalam os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas.

Portanto, a questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de moradia e de adoção de uma política que possibilite o acesso da maioria da população a uma moradia adequada, em bairros e vilas com localização apropriada do ponto de vista ambiental e com oferta de infra-estrutura e serviços. A Constituição já assumia, em 1988, o Meio Ambiente — a Ordem Ambiental — como um *direito difuso* (ou seja, de todos). O Estatuto da Cidade introduz a Ordem Urbanística — isto é, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano, de forma planejada e em favor de melhores condições urbanas —, entre os direitos difusos.

No caso de assentamentos irregulares em áreas protegidas, com restrições ambientais, a Ordem Urbanística e a Ordem Ambiental aparentemente colidem entre si: qual delas prevalece quando se trata de garantir a função social da propriedade?

Para conciliar os dois objetivos, em situações nas quais a ocupação já ocorreu, é necessário fazer um estudo rigoroso das condições e da legislação que incide na área. Em primeiro lugar, é preciso diferenciar os casos em que a lei *impede* daqueles em que apenas *restringe* a ocupação. Quando a ocupação é apenas restringida, é possível regularizá-la através da articulação entre os diversos atores envolvidos: o município (e, se necessário, o estado e a União), o Legislativo, o Judiciário e as comunidades envolvidas. Nesses casos, é preciso encontrar uma alternativa técnica que concilie a ocupação e a preservação, com custos razoáveis, o que ocorre, por exemplo, com projetos que garantam a permeabilidade do solo e soluções para esgoto e lixo que não comprometam o subsolo nem os mananciais de água. Encontrando essas soluções técnicas, é possível considerar que o assentamento atue *em conformidade com o espírito da lei*, ainda que não esteja propriamente em conformidade com ela.

Desse modo a função social daquele território estaria sendo cumprida, conforme determina o Estatuto da Cidade, por garantir abrigo à população que não dispõe de outras alternativas e ao mesmo tempo não prejudicar o meio ambiente.

Para atender os objetivos no campo ambiental e urbano considerando o componente social podem ser desenvolvidas iniciativas conjugando várias ferramentas, como a constituição de esferas públicas de concertação (mediação e conciliação), o Plano Diretor, as leis específicas de regularização, os programas de recuperação de áreas ambientais associadas com regularização fundiária, as comissões comunitárias de fiscalização de áreas ambientais, os programas de educação ambiental e a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta.



Como lidar com áreas de risco?

Redatora de texto-base: **Letícia Marques Osório**

EM PRIMEIRO LUGAR a Prefeitura precisa mapear e estudar as áreas de risco, levantando e conhecendo de perto os problemas. É necessário definir os diferentes graus de risco das diferentes ocupações, promovendo-se programas para controlá-los.

Algumas áreas de risco podem receber obras que procurem eliminá-lo, como é o caso dos programas de contenção de encostas. Quando, ao contrário e em último caso, a área de risco não comporta nenhum programa de regularização, ou os recursos necessários para sanar o risco são superiores aos custos de remoção, o Poder Público pode fazer o remanejamento da população. Nestes casos, é necessário que ela seja removida para uma região vizinha à área original, que tenha condições de habitabilidade.

Desde a primeira análise ou avaliação de uma área de risco até a decisão final, deve haver uma profunda discussão com a população, que precisa saber exatamente qual é a dimensão do risco e quais são as alternativas disponíveis, para que ela possa decidir junto com o Poder Público o que é mais adequado às suas necessidades.

Muitos conjuntos habitacionais públicos oferecem problemas de conservação dos prédios e do sistema de drenagem/esgoto, que frequentemente decorrem do abandono das obras pelas empresas. Quando a condição desses prédios oferecer risco à segurança ou à saúde dos moradores, a reforma ou a reparação deve ser uma das prioridades de investimento público no processo de regularização. Caso haja interesse público, deve-se exigir das empresas, por via judicial, a reforma dos prédios em benefício dos moradores.



Como lidar com áreas afetadas para outros usos?

Redatora de texto-base: **Leticia Marques Osório**

SE HOUVER ALGUMA AFETAÇÃO a impedir a regularização, o caminho é enviar um projeto de lei para o órgão legislativo da esfera da área em regularização (Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Câmara dos Deputados), propondo a desafetação. Se a população moradora tiver direito à Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, existe a leitura de que a desafetação ocorre por força do Estatuto da Cidade.

As áreas públicas com ocupações de moradias consolidadas situadas em áreas de proteção ambiental, mesmo aquelas decorrentes de regra constitucional, podem ser desafetadas mediante lei. A competência para o Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos, emana do art. 225, II da Constituição Federal. A mesma norma autoriza a supressão ou a alteração destes espaços de preservação somente através de lei. A mudança de afetação ou ocupação de determinado bem público é vista com cautela para evitar que se possa comprometer a conservação, a proteção e a criação de áreas verdes e de preservação ambiental. Porém, essa impossibilidade não é excluída quando houver relevante interesse social na medida em que a desafetação já tenha operado no mundo dos fatos. Foi nesse espírito que foi revisado o Plano Diretor de Porto Alegre e a Lei dos Mananciais de São Paulo.

Uma lei ambiental não pode ser utilizada como justificativa para a não regularização de determinado assentamento. As normas ambientais deverão ser observadas para assegurar a qualidade de vida das pessoas que habitam nos assentamentos irregulares, isto é, a

urbanização deve prever a associação entre o direito de morar e a implantação de condições adequadas de saneamento (tratamento de esgoto, de coleta de lixo, limpeza ou canalização de córregos). De acordo com o Estatuto da Cidade, normas especiais municipais (como as ZEIS, por exemplo) é que são adequadas para a regularização de assentamentos informais e não o Código Florestal, por exemplo.



Como enfrentar as dificuldades de registro nos Cartórios dos processos de regularização?

Redatores de texto-base: **Leticia Marques Osório, Paulo Silveira Martins Leão Jr. e Grazia de Grazia**

A AUSÊNCIA DE CADASTROS DOS IMÓVEIS, a sobreposição de registros de propriedade na mesma gleba, a incompatibilidade de cadastros de áreas públicas feitos pelo Poder Público e do cadastro do Cartório, a ausência da informação em planta são algumas das dificuldades de registro e Cartório. Para enfrentá-las, é possível efetuar convênios com as universidades, institutos de terra, organizações não governamentais ou a contratação, por licitação, de empresas que realizam cadastramentos fundiários que identificam as áreas públicas e privadas.

Ocorrem também divergências entre o setor público e os Cartórios sobre como aplicar as legislações urbanas e ambientais para promover a regularização fundiária, bem como sobre os procedimentos e critérios para o registro das áreas regularizadas pelo Poder Público, através de institutos como a CDRU, Usucapião Urbano, compra e venda, cessão da posse. A forma mais adequada para enfrentar esta dificuldade é a constituição de um mecanismo público de articulação entre os diversos atores, com o objetivo de elaborar provimentos para fins de regularização fundiária, que devem ser editados pela Corregedoria Geral da Justiça dos Estados.

A experiência do Rio de Janeiro por exemplo mostra que o diálogo dos profissionais do direito com os titulares dos cartórios e respectivas associações de classe (a exemplo da Associação Nacional dos Notários, ANOREG), acrescido de competência técnica e permeado com pressão política exercida pela população organizada viabilizou

um Provimento da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça, disciplinando o registro dos Projetos de Loteamentos e do título do morador junto ao Registro de Imóveis.

Em Porto Alegre...

Em Porto Alegre (RS), o provimento nº 17/99 da Corregedoria Geral de Justiça do RS estabeleceu regras simplificadas para a regularização de loteamentos urbanos em benefício dos moradores. O Provimento foi atualizado com base na Lei Federal nº 9.785/99 (que alterou as Leis das Desapropriações, dos Registros Públicos e do Parcelamento do Solo Urbano) por uma comissão do Poder Judiciário, Ministério Público e Colégio Registral do RS. O Provimento reduz a documentação necessária para o registro dos loteamentos clandestinos (é exigido somente o título de propriedade ou a certidão de matrícula, certidão negativa de ação e ônus real do imóvel, planta e respectiva descrição, emitidas ou aprovadas pela Prefeitura Municipal); prevê a regularização na forma coletiva; reconhece as situações consolidadas; permite que a autoridade judiciária proceda ao registro de parcelamento mesmo sem o atendimento dos requisitos urbanísticos previstos na Lei 6.766/79 e com base nas diretrizes municipais; e facilita o registro dos contratos pelos adquirentes após o registro do parcelamento. A regularização pretendida deve ser processada mediante uma ação judicial que seguirá o rito sumário em que a decisão deverá ser proferida pelo juiz em dez dias. Ver texto do provimento na íntegra na página 161.



Como enfrentar os custos de registro?

Redatora de texto-base: **Letícia Marques Osório**

OS CUSTOS DE REGISTRO, tais como o da celebração da escritura pública, o da CDRU e o do compromisso de compra e venda dificultam os processos, já que em geral a população não tem como assumi-los. A

União e os estados têm a competência para tratar de registros públicos e podem adotar leis ou provimentos que determinem a adequação dos custos à realidade da população, ou até mesmo a isenção do pagamento. É possível instituir isenções de custos cartoriais para a população de baixa renda, propondo-se, por exemplo, a instituição legal de um fundo que permita uma parcial compensação aos cartórios.

No Rio Grande do Sul...

No estado do Rio Grande do Sul foi celebrado um convênio entre a COHAB e o Colégio Registral do Rio Grande do Sul, que possibilitou a redução de até 80% dos custos de regularização.



Como compatibilizar um programa de regularização com a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Redator de texto-base: **Paulo Silveira Martins Leão Jr.**

QUALQUER POLÍTICA URBANA, aí incluída a política de regularização fundiária, deverá considerar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As receitas e despesas necessárias para efetivar o planejamento e a execução da política de regularização dos assentamentos deverão constar do Anexo de Metas Fiscais da lei municipal de diretrizes orçamentárias.

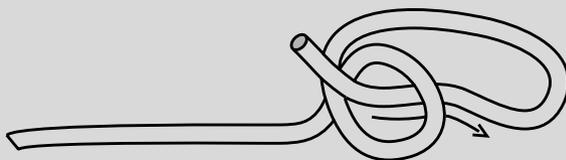
Se a política de regularização incluir desapropriações, a LRF estabelece que a indenização ao proprietário deve ser feita em dinheiro ou em depósito judicial anterior ao ato de desapropriação.

Se o poder público, em sua política de regularização, alienar bens ou direitos que integram o patrimônio público, os recursos obtidos só poderão ser aplicados em investimentos, vedando-se a utilização para despesas correntes, salvo se destinadas por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A LRF prevê que a participação popular deverá se fazer presente tanto na elaboração e execução da política urbana, como na gestão fiscal, o que poderá ser de grande auxílio para a Administração. A União Federal deverá incentivar o Executivo e a Câmara Municipal a cumprirem a LRF, prestando assistência técnica e cooperação financeira especificamente no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, na transferência de tecnologia e, ainda, mediante doações de bens e valores, financiamento e repasse de recursos oriundos de operações externas.

ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS PARA AVANÇAR

Coordenação e edição geral do capítulo: **Betânia de Moraes Alfonsin**



Estamos vivendo um momento privilegiado no Brasil para as Prefeituras que pretendem enfrentar, da forma criteriosa como já abordamos, os desafios da regularização. Nunca tivemos tantas oportunidades para avançar na construção desse caminho. Na verdade, vivemos um daqueles momentos especiais da história, em que é possível vislumbrar possibilidades concretas de mudanças no cenário, triste, da irregularidade e das políticas de regularização no Brasil.



Quais são as oportunidades legais?

Redatora de texto-base: **Betânia de Moraes Alfonsin**

A grande inovação é o Estatuto da Cidade, já que a lei sempre foi um grande obstáculo para a regularização fundiária. Enquanto, numa ponta, o Código Civil protegia a propriedade e ameaçava as posses, e, na outra ponta, a legislação urbanística municipal ignorava tudo aquilo que encontrava-se às margens da lei, era muito difícil ir adiante na regularização. A Constituição Federal de 1988 fez promessas que não puderam ser concretizadas pela ausência de normas capazes de tirar os instrumentos do papel, mas que vieram a ser finalmente regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. Agora, não se pode mais reclamar da ausência da lei federal de desenvolvimento urbano.

A nova lei federal tem quatro dimensões fundamentais: consolida a noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade como o marco conceitual jurídico-político para o direito urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e — para efetivar o direito social de moradia — propõe diversos instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos

informais em áreas urbanas municipais, notadamente o Usucapião especial urbano, a CDRU e a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia.

Dessa forma, a aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional do controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Poder Público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. A efetiva materialização do Estatuto, em leis e políticas públicas, contudo, vai depender de vários fatores. Dependará fundamentalmente da definição, pelos municípios, de uma estratégia de planejamento e ação, que deverá explicitar um “projeto de cidade”, através da legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor. É de grande importância que os municípios promovam uma ampla reforma de suas ordens jurídicas, de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, para aprovar um quadro de leis urbanísticas condizentes com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

O Estatuto da Cidade foi promulgado com as seguintes novidades que ajudam na regularização:

-
- **A POSSIBILIDADE DE OPERAR COLETIVAMENTE O USUCAPIÃO ESPECIAL CONSTITUCIONAL URBANO PARA FINS DE MORADIA**, bem como a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, tornando esses instrumentos muito mais poderosos. A utilidade pode ser constatada quando se pensa em um assentamento hipotético de quatrocentas famílias — aquilo que antes do estatuto seriam quatrocentos processos, pode agora ser levado adiante em apenas um, com legitimidade infinitamente superior, aumentando a agilidade e a eficácia e diminuindo os custos da demanda judicial.
-
- **A REGULAÇÃO DA CONCESSÃO ESPECIAL DE USO PARA FINS DE MORADIA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/2001**, que é excelente notícia para as famílias moradoras de áreas públicas no país, bem como para aqueles municípios que já desejavam a regularização dessas áreas. Assim como nas áreas privadas as famílias têm direito ao Usucapião (desde que

atendidos os requisitos legais), nas áreas públicas, elas terão *direito subjetivo* à Concessão Especial de Uso. Antes, uma verdadeira construção jurídica tinha de ser feita para garantir a continuidade da posse das famílias nessas áreas — a interpretação combinada do Código Civil, da lei nº 6766/79 e de algumas Constituições Estaduais tornava a regularização quase impossível. Agora já há um espaço bem maior para essa regularização fundiária, que dependerá, em boa medida, de um processo de gestão urbana bem conduzido, pois, ainda que exista o direito subjetivo à concessão de uso de imóvel público, a concessão poderá ser outorgada em outro local, a depender da situação.

- **A PREVISÃO LEGAL DO INSTRUMENTO DAS ZEIS**, que permite a inclusão dessa nova figura no ordenamento urbanístico e no zoneamento dos municípios. Consolida-se, assim, a cultura de que a cidade é produzida de diferentes maneiras e de que, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana, a habitabilidade do assentamento e, em última instância, o direito de todos à moradia, é possível conviver com essas diferenças, aposentando em definitivo a idéia de “terra arrasada” nas intervenções da política habitacional de interesse social.



Quais são as inovações necessárias no processo de gestão?

Redatora do texto-base: **Betânia de Moraes Alfonsin**

Todas as boas novidades legais trazidas pelo Estatuto da Cidade só auxiliarão as nossas cidades se os programas de regularização forem combinados com profundas alterações no processo de gestão da política urbana e habitacional. Estamos falando dos procedimentos adotados pelo Poder Público “do balcão para dentro” e “do balcão para fora”.

Embora se trate de uma mazela bem conhecida, poucos municípios têm conseguido modificar a forma fragmentada de atuação das secretarias e órgãos públicos no Brasil. A estrutura administrativa tradicional compartimenta o objeto “cidade” em muitos “escaninhos” ou “departamentos”, que têm competência separada para trabalhar com Habitação, Planejamento, Meio Ambiente, Saneamento etc. Essa estrutura precisa ser urgentemente reformada, para que se possa trabalhar de forma integrada com os projetos que surgirão a partir do Estatuto da Cidade. Rever organogramas, fluxogramas, rotinas e procedimentos é um imperativo para a gestão urbana no Brasil. É preciso construir atalhos nos longos caminhos de aprovação de projetos urbanísticos, e isso passa por uma atuação integrada dos órgãos municipais, que devem trabalhar de forma simultânea sobre as intervenções. Uma medida que pode ser implantada antes das reformas administrativas mais amplas, é a estruturação de grupos de trabalho intersecretariais e com composição interdisciplinar que atuem nos programas de regularização.

Em Vitória...

Em Vitória (ES), a Prefeitura Municipal constituiu uma equipe de regularização fundiária, responsável pela gestão dos processos de regularização. Fazem parte da equipe representantes técnicos das nove secretarias que se relacionam com a regularização, que são indicados diretamente pelos secretários: Secretaria de Obras (responsável pelas desapropriações e obras de urbanização); Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (cuida da regularização urbanística e das interfaces com o Patrimônio da União); Procuradoria Municipal (encarrega-se das questões jurídicas); Auditoria Municipal (trabalha as questões jurídicas e a interface com o Tribunal de Contas), Secretaria do Meio Ambiente (trabalha com a regulação urbanística e dá pareceres sobre a viabilidade de regularização de áreas); Secretaria de Habitação (faz a gestão das áreas especiais de interesse social e a gestão fundiária); Secretaria de Planejamento (insere a política de regularização fundiária em uma visão maior de política

urbana); e Secretaria de Administração (registra as áreas publicas). O objetivo desse grupo é diminuir os custos e agilizar os processos e convênios com os atores externos. O próximo passo é envolver estes atores: Ministério Público, Poder Judiciário, Cartórios e Patrimônio da União e Estado, para formalizar convênios e discutir propostas para fazer mutirões da regularização, isto é, levar todos esses agentes às comunidades, para, juntos, operarem a regularização conjuntamente com a urbanização, eliminando os custos e o tempo gasto nas idas e vindas às diferentes instâncias.

UM OUTRO DESAFIO É A INCORPORAÇÃO EFETIVA DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA DAS INTERVENÇÕES EM TODO O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO.

Isso implica uma parceria entre o Governo e os moradores, o que é absolutamente diferente de realizar apresentações eventuais para aprovar projetos já elaborados pelos técnicos municipais. A idéia de parceria exige participação permanente, que começa com a mobilização da comunidade para reivindicar ao Poder Público a regularização fundiária do assentamento (em esferas como o Orçamento Participativo) e em seguida torna permeável, à participação dos moradores atingidos pelo projeto, o planejamento, a execução, a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento da pós-intervenção. Depois do Estatuto da Cidade, com as inovações que trouxe na possibilidade de regularização coletiva dos assentamentos, essa participação é, mais do que nunca, uma pré-condição para o sucesso da intervenção, pois serão necessários ritmos, sincronidades e informações, que não podem ser obtidos de forma eficaz sem a participação ativa da população moradora da área a ser regularizada.

UMA OUTRA NECESSIDADE É A CONSTRUÇÃO DE DIÁLOGOS DO PODER PÚBLICO COM OS OUTROS ATORES ENVOLVIDOS NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO. É PRECISO ROMPER COM O ISOLAMENTO EM QUE TRADICIONALMENTE OS GOVERNOS TÊM TRABALHADO NESSAS INTERVENÇÕES E APOSTAR NA IDÉIA DE CONCERTAÇÃO. A gestão exigida pelo Estatuto da Cidade requer iniciativa do Poder Público para construir pontes onde não existem caminhos e diálogos onde hoje não há comunicação. Assim, aqueles atores que podem trazer empecilhos ao processo devem ser procurados, para que, desde o início da intervenção, se

pavimente o caminho da regularização fundiária efetiva do assentamento. O Ministério Público deve ser demandado pela Prefeitura nos casos em que haja conflitos entre o direito à moradia e o direito difuso ao meio ambiente ou entre o direito à moradia e o direito coletivo aos bens de uso comum do povo. O Estatuto da Cidade, ao estabelecer, por exemplo, que a Concessão Especial de Uso será facultativa nesses casos, aponta para uma solução negociada entre os atores, e a recomendação ao Poder Público é de que procure construir *consensos*. O mesmo vale para o Poder Judiciário, que deverá ser procurado pelo Poder Público sempre que este esteja ingressando com ações de regularização fundiária, sobretudo as coletivas. O interesse público envolvido na intervenção deve ficar claro para o juiz que julgará a causa, bem como os novos valores da ordem jurídica e urbanística brasileira.

Por fim, os Cartórios de Registro de Imóveis devem receber orientação clara e inequívoca que busque *agilizar e facilitar* o registro dos usos especiais e das concessões de uso. Em alguns estados, a Corregedoria do Poder Judiciário já elaborou e emitiu provimentos que determinam regras especiais para a regularização de assentamentos consolidados, e esses provimentos, de grande eficácia, foram, em sua maior parte, resultado de um bom diálogo entre o Poder Público, a Corregedoria e os titulares de Cartórios de Registro de Imóveis.



Novas regras para o manejo do solo urbano

Redatora de texto-base: **Raquel Rolnik**



O Estatuto da Cidade oferece um conjunto de instrumentos que incorporam a avaliação dos efeitos da legislação urbanística sobre o mercado de terras, propiciando ao município uma maior capacidade de intervir — e não apenas normatizar e fiscalizar — no uso, na ocupação e na rentabilidade das terras urbanas, realizando, assim, a função social da cidade e da propriedade.

Esses instrumentos, se bem aplicados, podem promover uma verdadeira reforma urbana, estruturando uma política fundiária municipal que garanta a destinação do território do município para moradia e atividades econômicas da população de baixa renda, e evitando dessa forma a proliferação de assentamentos irregulares. O objetivo desses instrumentos é induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou povoar, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infra-estrutura ou frágeis do ponto de vista ambiental.

PARA INDUZIR A OCUPAÇÃO DE TERRENOS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS, QUE SE LOCALIZEM EM ÁREAS CUJA URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO FOR PRIORITÁRIA, AUMENTANDO A OFERTA DE TERRAS PARA A DEMANDA EXISTENTE, EXISTE A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA URBANIZAÇÃO OU EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIAS — mecanismo criado pelo Estatuto para impedir que áreas vazias da cidade continuem ociosas. Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para a efetivação do loteamento e para a construção, ou para a utilização de áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do imposto predial e territorial urbano (IPTU), durante um período de cinco anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área permanecer incompatível com os usos e as densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamento em títulos da dívida pública.

Outro instrumento que pode ser mobilizado na mesma direção, inclusive de forma complementar aos instrumentos anteriores, é o **CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO, QUE VIABILIZA PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E O PROPRIETÁRIO DE UM TERRENO OU IMÓVEL**. O proprietário disponibiliza seu imóvel para a Prefeitura e esta realiza um empreendimento no local. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe unidades (casas, lotes ou espaços comerciais) como pagamento pelo imóvel, em valor equivalente ao preço da terra antes de as obras de loteamento e urbanização terem sido realizadas.

A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS SOBRE TERRENOS OU GLEBAS VAZIAS, bem localizadas, também pode ajudar a induzir a ocupação delas por

empreendimentos de interesse social, funcionando como uma espécie de reserva fundiária para o mercado de produção de moradia de interesse social.

Finalmente, em cidades onde o mercado de imóveis é desenvolvido, um conjunto de instrumentos urbanísticos voltados para a **CAPTAÇÃO DE MAIS-VALIAS IMOBILIÁRIAS — COMO A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS —, UTILIZADAS COM OBJETIVOS REDISTRIBUTIVOS**, podem garantir recursos financeiros, terras ou obras realizadas pelo setor privado destinadas à moradia e atividade econômica dos setores de menor renda.

Nesse processo de qualificação da gestão urbana, a política urbana e habitacional deve repensar o lugar da regularização. Já não é mais possível trabalhar em programas de regularização sem levar em conta estratégias mais compreensivas sobre a produção da cidade, que possam introduzir mecanismos de inibição da produção urbana irregular. Alguns municípios já têm incorporado essa concepção em seus Planos Diretores e começam a dar corpo a instrumentos que não apenas reconhecem a produção irregular da cidade, como procuram dialogar com as forças informais de produção do urbano. É momento de apostar em novas estratégias que façam o movimento inverso: procurem atrair os produtores irregulares para atuar de acordo com a regulação municipal — ainda que sob regras especiais.

Em Porto Alegre...

Porto Alegre está apostando em uma nova estratégia para lidar com o problema da produção irregular e clandestina de lotes. O **urbanizador social** é um instrumento que foi previsto no Plano Diretor com este objetivo e está em processo final de elaboração na cidade, já contando com duas experiências-pilotos. A idéia central é de que, simplificando a legislação, flexibilizando padrões e agilizando a tramitação dos projetos, aqueles produtores irregulares passarão a produzir seus empreendimentos legalmente. Em contrapartida a estes benefícios, o urbanizador social deveria oferecer lotes a preços acessíveis

ou doar parte dos lotes ao Governo. O urbanizador poderá, ainda, construir equipamentos urbanos, comunitários ou de geração de renda, como contrapartida. Um grande processo de “concertação” do instrumento foi conduzido pela Prefeitura, que construiu diálogos com o sinduscon, com pequenos loteadores, com cooperativas habitacionais e com a Câmara de Vereadores - além de toda a negociação interna do Governo. O instrumento deve ter seus primeiros projetos em fase de aprovação já no início de 2003.



Quais são as alternativas para o financiamento da regularização fundiária?

Redatora de texto-base: **Claudia Brandão de Serpa**

UMA DIFICULDADE ENFRENTADA PELAS PREFEITURAS tem sido o acesso a recursos financeiros para o financiamento das intervenções de regularização fundiária, pois a urbanização dos assentamentos é bastante dispendiosa, e, muitas vezes, os recursos obtidos no próprio orçamento municipal não são suficientes para melhorar efetivamente a habitabilidade do assentamento, “desaparecendo” em pequenas obras. Além disso, os processos de regularização fundiária costumam ser longos, o que aumenta ainda mais os custos. Mas, também aqui, há novidades no cenário:

- **ATUALMENTE TRAMITA NO CONGRESSO NACIONAL UM PROJETO DE LEI — DE INICIATIVA POPULAR — QUE INSTITUI O FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR.** Se aprovado, esse fundo repassará para os municípios recursos que poderão ser utilizados nas intervenções de regularização fundiária, representando um significativo incremento nas receitas disponíveis para essa política. Eis aí um projeto em que vale a pena que as Prefeituras se organizem para pressionar o Congresso pela aprovação;
- Os recursos captados com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como já foi dito anteriormente, podem se constituir num fundo financeiro para apoio às ações de regularização fundiária;

- A Caixa Econômica Federal tem direcionando sua ação ao apoio direto às municipalidades, reconhecendo ser o município o ente federativo mais próximo da sociedade e, portanto, mais diretamente carregado de responsabilidades sociais. Tem investido na divulgação e apoio à implementação do Estatuto da Cidade, com objetivo de construir uma atuação fundada num nexo de planejamento comprometido com o uso social da cidade e da propriedade. Através dos programas realizados com recursos do Orçamento Geral da União, do programa Habitar Brasil BID e do PNAFM, a CAIXA tem procurado atuar proximamente aos municípios, apoiando a construção de oportunidades para o efetivo desenvolvimento municipal.

O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM) é destinado à modernização e ao fortalecimento das administrações municipais, incluindo, nesse contexto, desde mapeamentos, cadastros e informatização de rotinas até a elaboração de Planos Diretores, que se rebata na questão fundiária e urbanística.

O PROGRAMA GESTÃO URBANA E METROPOLITANA (PMDU) realiza-se com recursos do Orçamento Geral da União e objetiva fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros para o planejamento urbano, oferecendo recursos para elaboração de Planos Diretores e planos setoriais, incluídos nestes os planos de recuperação urbanística e fundiária.

O PROGRAMA HABITAR BRASIL BID (HBB) financia a recuperação de assentamentos subnormais, incluindo as ações de ordem física e social, para a melhoria das condições de vida nas áreas urbanas informais, o que abrange necessariamente a regularização fundiária. O financiamento está também obrigatoriamente vinculado à implantação de programas de desenvolvimento institucional das Prefeituras.

O PROGRAMA MORAR MELHOR, realizado com recursos do Orçamento Geral da União contempla, dentro da modalidade de Melhoria das Condições de Habitabilidade, a urbanização

de áreas, prevendo recursos para ações necessárias à segurança, à salubridade e à habitabilidade da população, incluindo ações de regularização fundiária.

O PROGRAMA PRÓ-MORADIA, viabilizado com recursos do FGTS, prevê, em suas possibilidades de atuação, o financiamento para estados e municípios visando a urbanização de áreas ocupadas que estejam em estado de degradação, incluindo, também, a ação de regularização fundiária.

O PROJETO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO PROGRAMA DE SANEAMENTO BÁSICO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA (PAT-PROSANEAR) é viabilizado com recursos não reembolsáveis oriundos do Banco Mundial, visando apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios na elaboração de Projetos de Saneamento Integrado e Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). No âmbito do PDLI devem ser identificadas as ações necessárias à preservação ambiental, à regularização fundiária e à ordenação de uso e ocupação do solo.

Complementando essas formas de atuação para políticas públicas governamentais, temos necessidade de trabalhar preventivamente, para proporcionar a resolução de problemas antes que eles surjam, e complementar as etapas do bom planejamento com a implantação de um processo constante de monitoramento e avaliação das ações e atividades executadas.



Que componentes devem ser incorporados a uma estratégia de acompanhamento pós-intervenção de regularização fundiária?

Redatores de texto-base: **Pedro Abramo e Martin O. Smolka**

AS INTERVENÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA somente serão sustentáveis se forem devidamente acompanhadas pelo Poder Público. O fracasso de muitas intervenções no Brasil deveu-se ao abandono das comunidades após a regularização fundiária.

Para superar essa prática, um programa de regularização deve procurar antecipar os impactos urbanos e sociais pós-regularização e estabelecer uma estratégia em relação a eles. Em função do fato de que

o acesso aos serviços e à cidade como um todo se faz notadamente pelo mercado, este último tende a ser afetado pelos programas de regularização.



A regularização pode retirar os lotes e unidades habitacionais do mercado pirata e inseri-los no mercado imobiliário formal. Se isso ocorrer sem maiores proteções, a população do assentamento pode ser expulsa pela própria ação do mercado. E as famílias desalojadas vão produzir irregularidade em outros sítios do território. Por isso é necessário compreender bem o impacto do processo de regularização no mercado de terras.

Esse impacto depende das características de cada um dos *submercados imobiliários e de terra* existentes na cidade. Em termos econômicos, o impacto da regularização deve repercutir: nos preços da terra (imóveis); nas características e qualificações da terra ofertada, isto é, no tipo de lote, localização, acessibilidade e infra-estrutura; e nas condições exigidas (perfil, extrato social, etc) daqueles que se postulam como demandantes de solo.

NÃO EXISTE UMA ÚNICA MANEIRA DE O MERCADO SE COMPORTAR APÓS A REGULARIZAÇÃO. As variações na oferta, no preço e nas características dos lotes (imóveis) serão diferentes segundo a estratificação do mercado, e os eventuais efeitos esperados em um submercado (por exemplo, um aumento de preços em terrenos que foram regularizados) podem ser compensados pelo efeito em um outro submercado (por exemplo, queda de preços em outra região). Porém, o resultado final, da política de regularização, sobre os preços e as quantidades no mercado de terras da cidade, em geral, não se esgota e portanto não pode ser medido pela simples soma de suas repercussões em cada um dos submercados.

Um elemento importante e que deve ser ressaltado no impacto de uma política de regularização no mercado de terra é a escala do processo de regularização. Em razão dos submercados de terras e imó-

veis serem territorializados, o impacto, nos preços e nas quantidades disponíveis, gerado por uma política de regularização em massa — que envolva grande número de imóveis —, será muito diferente daquele de uma política focalizada. Assim, é diferente o efeito de uma política de regularização voltada apenas para uma população específica (sem rendimentos, muito pobre, entre um e dois salários mínimos etc.), ou voltada para um assentamento específico (uma favela, um loteamento etc.). Um eventual impacto positivo para uma faixa de renda da população (ou localidade urbana) pode promover um efeito negativo em outros submercados, dando origem a um processo de mobilidade residencial e/ou ao surgimento de novas áreas de informalidade urbana.

Do ponto de vista prático, as administrações devem antecipar o comportamento dos agentes (através de eventuais consultas prévias) e procurar construir os possíveis cenários das variações nos preços e quantidades do mercado de terras. A importância desses cenários é grande, pois permite ao Poder Público estimar os eventuais vetores de crescimento (ou redução) da oferta de terra e/ou a pressão para a produção de novas ilegalidades, e com isso tomar medidas preventivas. Da mesma maneira, incorporar os eventuais impactos (positivos e negativos), no próprio desenho da política de regularização, pode potencializar o perfil de uma política focalizada em uma determinada população (famílias que são objeto do programa), e seus benefícios transbordam os beneficiários imediatos. Isto é, uma boa análise do impacto da regularização no mercado permite potencializar os efeitos positivos na oferta de terra urbana e transforma o programa de regularização em um verdadeiro instrumento de política urbana para a cidade.

A repercussão local de um programa de regularização, e sua repercussão no universo familiar e comunitário, é um tema fundamental para os formuladores desse programa, pois revela o clássico dilema da possibilidade da apropriação privada de uma política pública. Esse tema é normalmente tratado no debate sobre a regularização como a “expulsão branca”, uma vez que famílias beneficiadas pelo programa transferem sua residência para outras áreas não regularizadas, alimentando o circuito da irregularidade urbana. Sobre esse ponto, é importante definir que a utilização do termo expulsão, para todas

as situações de transferência de moradia de famílias beneficiadas por programas de regularização, é uma metáfora social, visto que a definição de expulsão implica necessariamente uma saída forçada. O dicionário AURÉLIO define “expulsar” como o “ato de fazer sair, por castigo ou violência, do lugar onde estava”.

NESSE SENTIDO, PODEMOS FALAR DE EXPULSÃO PÓS-REGULARIZAÇÃO

somente quando há uma transferência residencial imposta de forma arbitrária e/ou violenta. A decisão familiar de mudar para uma outra residência (ou lote), no intuito de realizar um ganho pecuniário, não deve ser confundida com a violência que ameaça a integridade física da família, pois refere-se sobretudo a uma “violência” de caráter social, em função da situação de precariedade socioeconômica familiar. O termo “expulsão branca” aplica-se a essa situação quando o processo de transferência das famílias originais é maciço, e elas são substituídas por famílias de estrato de renda superior. O resultado desse processo é a rápida elitização das áreas objeto do programa de regularização.

Do ponto de vista urbano, podemos dizer que a metáfora da “expulsão branca” revela a *intensidade* do processo de mobilidade residencial. A mobilidade residencial é normalmente definida como a resultante urbana das decisões familiares (individuais e não-compulsórias) de mudança de domicílio. Essa decisão pode ter muitos motivos e fatores, mas as famílias, a princípio, têm uma relativa “liberdade” de decisão, sendo justamente essa liberdade relativa o fator que diferencia a expulsão residencial da mobilidade.

Cumprir dizer que a mobilidade resultante de políticas públicas que impactam certas áreas não deve, em si, ser necessariamente percebida como algo negativo. Ela reflete antes de tudo uma acomodação das populações às novas condições físicas, legais e urbanísticas do território. Trata-se de resultado inevitável da impossibilidade prática — e quiçá lógica — de uma sintonia fina ou fiscalização perfeita de tais programas.

Fazer essa distinção é importante para avaliar os impactos pós-regularização nas características socioespaciais das comunidades objeto do programa e para definir uma política de acompanhamento des-

ses assentamentos. O desenho de eventuais instrumentos normativos e/ou regras de conduta dos regularizados deve levar em conta a característica dos processos de alteração da composição social da área regularizada. A arquitetura desses instrumentos e normas deve ser de tal ordem que consiga diferenciar o processo de expulsão do de mobilidade residencial, e estabelecer as necessárias mediações entre o seu caráter normativo e o incitativo.

Mobilidade residencial

Pesquisas recentes sobre a mobilidade residencial em áreas de favelas indicam que a composição social dessas áreas é afetada pelo funcionamento do mercado de terras (fundião-imobiliário). O processo contínuo de incorporação de terras à malha urbana das cidades promoveu na última década uma valorização dos terrenos ocupados pelos pobres e sua transformação em um mercado relativamente regular de terras e imóveis. O funcionamento desse mercado tende a se concretizar como um dos vetores da mobilidade residencial informal e criar, a partir dele, uma mudança na composição social das áreas de moradia dos pobres urbanos.

Os resultados preliminares do trabalho sobre mobilidade residencial e mercado de terra informal realizado em quinze comunidades faveladas da cidade do Rio de Janeiro — metade delas objeto do Programa Favela Bairro —, revelam que não há um processo de “expulsão branca”. A dinâmica de mudança domiciliar dos pobres nessas áreas pode ser definida pelo processo de mobilidade residencial, tanto em relação à ordem de grandeza do número de transferências, que não representa um número significativo, como pelo fato de essas transferências ocorrerem por decisões familiares de venda ou compra, e não necessariamente por alguma imposição externa ou forma compulsória, que caracterizaria expulsão.

Em relação a um provável processo de elitização dessas áreas, duas conclusões podem ser inferidas da pesquisa:

- primeiramente que há uma tendência de modificação na composição social, ocorrendo uma elitização relativa. A maioria das habitações de famílias com renda média de um salário mínimo são vendidas potencialmente para famílias que têm renda entre três e cinco salários. Ao mesmo tempo, ocorre um empobrecimento relativo das favelas, pois as famílias que têm renda média maior que cinco salários vendem suas habitações potencialmente para famílias de menor renda, entre três e cinco salários.
- Dessa maneira, tende-se a verificar um crescimento das faixas de renda familiar intermediárias (de três a cinco salários mínimos), revelando uma tendência de homogeneização socioespacial nas favelas que foram objeto de programas de regularização.

Abramo, P. A. *DINÂMICA DA MOBILIDADE RESIDENCIAL DOS POBRES*. Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.



Que mecanismos podem ser usados para evitar a mobilidade da população?

Redatores de texto-base: **Pedro Abramo e Martin O. Smolka**

A discussão sobre a criação de barreiras institucionais ao processo de mobilidade residencial pós-regularização deve estar articulada ao projeto de cidade desejado pela Administração Pública. Assim, a definição de instrumentos de coerção e/ou facilitação da mobilidade residencial dos pobres deve servir para operacionalizar uma perspectiva de política urbana e os processos reais da sua implementação. Nesse sentido, o debate sobre o caráter positivo ou negativo da mo-

bilidade residencial pós-regularização não é conclusivo e deve estar permanentemente aberto no processo participativo da democracia cidadina.

O maior grau de liberdade de uso do informal define uma maior atratividade desse bem em relação aos bens regulados. Esse parece ser o caso do mercado informal de terras. Assim, as restrições e ordenações ao uso da terra e edificações nas áreas recém-regularizadas tende a diminuir a atratividade do bem (e o seu preço), e portanto diminuir o eventual interesse das famílias em venderem (ou comprar) moradias nessas áreas.

Esse *mecanismo incitativo* à imobilidade residencial pode ser instituído como um *mecanismo indireto* quando incide sobre o bem fundiário-imobiliário reduzindo sua atratividade via preço, custo de transação etc. Um exemplo do mecanismo indireto é a criação de normas especiais de uso do solo em cada comunidade (remembramento, parcelamento, coeficientes de edificação, percentual de uso comercial por lote residencial etc.), para que haja uma redução no grau de liberdade de uso do solo. Essas normas devem ser definidas no marco da democracia participativa, respeitando as particularidades locais e os processos de constituição das redes sociais e de reciprocidade comunitárias. Outros mecanismos diretos também são capazes de incidir na valoração da vida comunitária fortalecendo os laços de reciprocidade local. Os mecanismos incitativos (diretos e indiretos) podem ser mais efetivos para manter a população originalmente beneficiária dos programas de regularização, do que a pura e simples proibição da transferência do bem regularizado.

Por isso, recomenda-se que, paralelamente à regularização jurídica do assentamento, a regularização fundiária seja acompanhada pelo instrumento urbanístico das ZEIS. As ZEIS gravam a área do assentamento regularizado como de interesse social, ou seja, a destinação do terreno, independentemente de quem esteja morando ali, é a habitação de interesse social, o que já induz à diminuição da vantagem da especulação imobiliária nessas áreas, já que o mecanismo reduz o valor do terreno. O gravame de ZEIS, além disso, ao estabelecer um regime urbanístico especial, com padrões diferenciados para o tamanho dos lotes e a largura de vias, naturalmente diminui o interesse

do mercado imobiliário sobre a área gravada. Daí a importância do ordenamento urbanístico municipal incorporar as ZEIS, gravar todas as áreas nas quais se pretende intervir e manter o gravame mesmo depois de a área já ter sido regularizada.



Além dessa “garantia” urbanística, o município, através de uma ação integrada, deve certificar-se de que o processo de regularização fundiária seja acompanhado por e integrado ao conjunto de políticas existentes no município. O ideal é que possam ser criadas instâncias coletivas formadas com a representação das secretarias e órgãos municipais e da população organizada, para que sejam enfrentados os problemas da regularização e combatidos todos os tipos de “informalização” existentes.

O enfrentamento dos processos de informalização aponta o processo de regularização fundiária como alavancador de outras medidas:

- A infra-estrutura a ser realizada nos assentamentos deve facilitar e/ou ser condizente com uma maior acessibilidade e mobilidade ao trabalho, à escola, ao lazer, ao posto de saúde, enfim, à cidade;
- Deve-se realizar os cadastros sociais e diagnósticos das potencialidades econômicas, urbanas e ambientais da região e do município;
- Dar cobertura documental: identidade, CPF, carteira profissional etc.;
- Integração e compatibilização com projetos de ampliação das políticas de educação, saúde, esporte, lazer e segurança (polícias comunitárias), entre outras — a experiência demonstra que os programas de regularização, quando desvinculados de outras políticas públicas e sociais essenciais, tendem ao fracasso;

- Desenvolver políticas de *capacitação profissional* e acesso ao crédito para multiplicar as *oportunidades de trabalho e renda*. É importante que sejam estimulados ramos de atividade que potencializem os recursos naturais e os contextos locais da economia. É sempre bom lembrar que se torna fundamental fugir das políticas tradicionais de geração de trabalho, pois elas apenas fortalecem a discriminação de gênero e raça ou estimulam o êxodo do local. O exemplo clássico é o incentivo aos cursos de corte e costura e de manicura, para as mulheres, e, para os homens, cursos profissionalizantes direcionados às grandes indústrias, quando não existirem indústrias locais;
- Para que o processo de integração seja efetivamente realizado é necessário definir políticas que estabeleçam “taxas sociais” para o pagamento de serviços públicos e do IPTU para aqueles que não podem arcar com os custos. É importante que a isenção atinja os cidadãos vulneráveis, e não perímetros delimitados da cidade, pois essa última opção tende em geral a reiterar e perenizar a condição de “áreas de segunda classe”;
- Campanhas de educação ambiental também têm um lugar importante na sustentabilidade da intervenção.



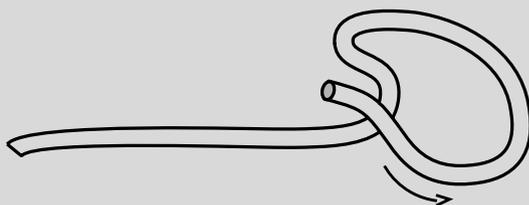
Com o objetivo de lograr a fixação da população de baixa renda, mais eficientes do que regras rígidas que visem evitar a mobilidade dos moradores da área regularizada (que acabam não sendo cumpridas) é a criação e multiplicação de alternativas econômico-sociais capazes de garantir a integração efetiva dessa população à cidade.





Como se vê, estamos realmente vivendo um momento de transição em nosso país no que diz respeito às possibilidades apresentadas pelo cenário legal e institucional. Nunca tivemos tantas novidades, alternativas e conhecimento para trabalhar com regularização fundiária no Brasil. A recomendação final é de uma nova postura dos operadores das políticas urbanas, uma postura que consiga ser capaz de transformar os tradicionais obstáculos e desafios em oportunidades para avançar, construindo pontes e trilhas que abram caminhos e preencham com diálogos os silêncios existentes entre os atores envolvidos na regularização fundiária. Está principalmente nas mãos do Poder Público — como articulador da Política Urbana — fazer com que o Estatuto da Cidade saia do papel e finalmente o Brasil respeite o direito à segurança da posse e à moradia para todos, assim como o direito a cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

<u>MODELO DE ESTATUTO DE ASSOCIAÇÃO</u>	156
<u>PROVIMENTO MORE LEGAL</u>	161
<u>MODELO DE TÍTULO DE COMPRA E VENDA</u>	166
<u>MODELO DE LEI DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO</u>	166
<u>MODELO DE DECRETO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO</u>	168
<u>TERMO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL PÚBLICO MUNICIPAL</u>	171
<u>CERTIFICADO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO</u>	173
<u>MINUTA DE CONVÊNIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA</u>	174



MODELO DE ESTATUTO DE ASSOCIAÇÃO

O modelo de Estatuto de Associação abaixo pode servir tanto para uma comunidade que reside em uma área ocupada ainda não urbanizada, que ainda não possui lotes e moradias; como para associações de loteamentos já existentes. Como cada um desses casos tem particularidades, os artigos estão discriminados em: artigo X (loteamentos), quando servem apenas a associações onde o loteamento já existe; e artigo X (ocupações), quando servem apenas para associações de ocupações ou até mesmo sem-teto. Alguns artigos que tratam de direitos ou deveres sobre uma posse coletiva também estão discriminados com (título de propriedade coletiva) e deverão ser ignorados no caso de posse individual.

ESTATUTOS DA ASSOCIAÇÃO XXX DO BAIRRO XXX

Pelo presente instrumento particular de constituição de sociedade civil cria-se a Associação ____, entidade civil, sem fins lucrativos, políticos ou religiosos, de representação legal junto aos poderes públicos de defesa dos interesses comuns dos moradores, conscientização e educação ambiental, mediante as seguintes estipulações:

CAPÍTULO I DA ENTIDADE, OBJETIVOS E FINALIDADE

ARTIGO 1. (ocupações). A Associação ____ – Bairro ____, entidade civil sem um prazo de duração determinado, fundada em ____ (DIA) de ____ (MÊS) de ____ (ANO), com sede e foro na ____ (ENDEREÇO), reger-se-á por estes estatutos.

ARTIGO 1. (loteamentos) – A Associação ____ – Região ____, que consiste de todos os adquirentes de lotes do loteamento assentado na ____ (NOME DA VIA), ____ (nº), ____ (BAIRRO), ____ (MUNICÍPIO), ____ (ESTADO), entidade civil sem um prazo de duração

determinado, fundada em ____ (DIA) de ____ (MÊS) de ____ (ANO), com sede e foro na ____ (ENDEREÇO), reger-se-á por estes estatutos.

PARÁGRAFO 1. No exercício das atividades da entidade não haverá qualquer discriminação quanto à participação de qualquer morador, quer de raça, cor, credo político ou religioso.

PARÁGRAFO 2. A fim de cumprir sua finalidade e objetivos a entidade se organizará em tantas unidades de prestação de serviços, quantas se fizerem necessárias, as quais se regerão por regimento interno próprio, respeitados os princípios aqui estabelecidos.

ARTIGO 2. A entidade terá como princípios:

I. **AJUDA MÚTUA** – tem como base o compromisso de cada um cooperar igualmente e por diversos meios, na satisfação das necessidades do conjunto dos membros e reciprocamente, no compromisso destes em socorrer as necessidades de cada um, dentro da possibilidade e objetivos da entidade;

II. **SOLIDARIEDADE** – estende a fraternidade da entidade, ao expressar seu apoio às citas de todas as organizações que se orientem por princípios e objetivos semelhantes ao dela;

III. **AUTOGESTÃO** – cabe somente a cada um dos membros da entidade e a todos no seu conjunto, a participação no processo das decisões referentes. Às suas próprias questões e na definição das condições coletivas de convivência. Neste sentido, expressa a autonomia da entidade com respeito a qualquer organismo público ou privado e estabelece a administração de todas as suas atividades, bens e recursos, pela gestão e controle de seus membros;

IV. (título de propriedade coletiva) – **PROPRIEDADE COMUM** – promove a propriedade comum ou cooperativa, como um bem social aberto exclusivamente ao uso e gozo de todos os seus membros.

ARTIGO 3. A entidade tem por finalidade promover a mobilização e organização de seus membros objetivando a melhoria de sua qualidade de vida, particularmente no tocante à habitação e serviços coletivos.

ARTIGO 4. A entidade terá como objetivo:

I. (ocupações) – mobilizar e organizar os moradores para obter dos poderes públicos, em todos os seus níveis, a regularização da propriedade da terra; obter condições de financiamento mais favoráveis para aquisição dos bens móveis e imóveis voltados aos interesses da coletividade;

II. (ocupações) – desenvolver projetos e estabelecer negociações junto a agentes financeiros – públicos ou privados – com o objetivo de obter financiamento para a construção e melhoria das moradias e do conjunto habitacional;

III. promover toda a espécie de benfeitoria para a urbanização e completa infraestrutura da área compreendida pela Associação;

IV. promover a edificação e manutenção de espaços de uso coletivo do conjunto habitacional, bem assim a administração de seu uso;

V. (ocupações) – estabelecer as normas de construção e regimento de obras para toda e qualquer edificação no conjunto habitacional;

VI. efetuar compras comunitárias de bens de utilidade de seus associados;

VII. efetuar a produção comunitária de bens de utilidade de seus associados;

VIII. requerer junto às repartições do Poder Público em geral, ou seus concessionários, qualquer realização de obras ou implantação de equipamentos de uso comunitário, que seja de interesse comum dos associados;

IX. viabilizar serviços comunitários para os associados da entidade no âmbito da educação, cultura, recreação, lazer, saúde entre outros;

X (título de propriedade coletivo) – intermediar qualquer revenda de unidade habitacional do empreendimento, inclusive selecionando futuros moradores de acordo com critérios e procedimentos estabelecidos;

XI. estabelecer contatos com entidades congêneres objetivando a realização de intercâmbio de experiências, inclusive com a articulação de movimentos sociais, em nível estadual, federal e internacional, com o objetivo de capacitar os associados da entidade;

XII. favorecer atividades específicas para promover habilitação profissional, atendimentos a grupos de crianças adolescentes, jovens, adultos, idosos, portadores de deficiência física entre outros;

XIII. desenvolver atividades recreativas, sociais, esportivas, assistenciais e culturais que estiverem ao seu alcance;

XIV. participar da luta geral da sociedade pelo estabelecimento da democracia plena, entendida como a conquista de condições dignas de vida, liberdade de expressão, de organização e de promoção;

XV. firmar convênios, contratos e acordos com órgãos dos poderes públicos da administração direta e indireta — municipal, estadual ou federal — e agências não governamentais, nacionais e estrangeiras, com o intuito de subsidiar as tarefas, serviços e ações concretas da entidade;

XVI. pleitear administrativa e judicialmente em favor dos associados quaisquer direitos compreendidos na Constituição Federal, no Código de Defesa do Consumidor, como ainda os previstos em outras legislações;

XVII. promover a defesa dos interesses coletivos e difusos, judicial ou extrajudicialmente, dos seus associados, nas áreas do meio ambiente, criança e adolescente, parcelamento do solo urbano e defesa do consumidor, nos termos do que dispõe o ARTIGO 5., XXI da Constituição Federal e da Lei Federal nº 7347/85.

CAPÍTULO II DOS SÓCIOS

ARTIGO 5. Será admitido como sócio da entidade um membro de cada família cadastrada, maior de 21 anos, que concorde com os presentes estatutos e defenda os objetivos da entidade. Os maiores de 16 anos e menores de 21 anos de idade, deverão, para serem admitidos como associados desta entidade, apresentar autorização dos pais ou responsável legal, mas lhes será vetado o direito de eleição aos cargos eletivos.

PARÁGRAFO 1. Os demais membros da família cadastrada, apoiadores e colaboradores que concordem com os presentes estatutos, poderão filiar-se a entidade, com os mesmos direitos e deveres do sócio mencionado no *caput*, a exceção do direito a eleição e a voto.

PARÁGRAFO 2. Os sócios não respondem nem mesmo subsidiariamente pelas obrigações sociais.

PARÁGRAFO 3. Não haverá qualquer distinção entre os sócios.

ARTIGO 6. A admissão e demissão de sócios, por descumprimento de seus deveres, será feita através de análise da proposta pelo colegiado diretivo, cabendo recurso, em qualquer caso, à Assembleia Geral.

ARTIGO 7. São direitos dos sócios:

I. votar e ser votado para os cargos eletivos da entidade e votar em todas as questões a serem deliberadas pelas assembleias gerais;

II. apresentar ao colegiado diretivo propostas de qualquer natureza que digam respeito a entidade, para serem discutidas e votadas em assembleia;

III. participar em qualquer comissão de trabalho da entidade e ter acesso a todas as atividades ou espaços comunitários administrados pela entidade, desde que obedecendo o regimento interno;

IV. participar das assembleias gerais deliberativas, inclusive na reunião de prestação de contas do colegiado diretivo.

ARTIGO 8. São deveres dos sócios:

I. votar e ser votado para os cargos eletivos da entidade e votar em todas as questões a serem deliberadas pelas assembleias gerais;

II. apresentar ao colegiado diretivo quaisquer irregularidades constatadas;

III. respeitar todos os associados;

IV. colaborar com todas as atividades da entidade;

V. submeter à aprovação do colegiado diretivo, toda e qualquer alteração, ampliação ou nova edificação e muros que pretender realizar na unidade habitacional;

VI. (título de propriedade coletiva) – comunicar primeiramente ao colegiado diretivo a necessidade de retirar-se da entidade, submetendo-se às condições para venda da moradia estabelecida;

VII. participar pessoalmente ou representado por um membro da família em todos os mutirões comunitários que forem decididos pelas assembleias gerais.

CAPÍTULO III DA ADMINISTRAÇÃO

ARTIGO 9. A entidade terá como órgãos de administração e gestão:

I. Assembleia Geral

II. Colegiado Diretivo

III. Conselho Fiscal

ARTIGO 10. A Assembleia Geral é o órgão máximo e soberano da entidade e é composta por todos os sócios no gozo de seus direitos e tem por função:

I. formular o plano de ação da entidade e estabelecer o regulamento e funcionamento do conjunto habitacional;

II. deliberar sobre a admissão rejeição ou demissão dos associados;

III. reformar total ou parcialmente o presente estatuto, com o voto de 2/3 dos sócios;

IV. apreciação e aprovação das contas do exercício anterior;

V. eleger os membros do colegiado diretivo

PARÁGRAFO ÚNICO. A assembleia reunirse-á extraordinariamente em qualquer época quando convocada:

I. pela maioria absoluta dos membros do Colegiado Diretivo;

II. a requerimento de um terço dos sócios, quites com as obrigações sociais, que especificarão os motivos da convocação.

ARTIGO 12. Em qualquer das hipóteses do artigo anterior, o Presidente deve tomar as providências para, no prazo de três dias convocar assembleia geral conforme solicitado.

PARÁGRAFO ÚNICO. Na ausência das providências descritas no *caput* aqueles que solicitaram a realização da assembleia deverão convocá-la para o fim proposto.

ARTIGO 13. A convocação da assembleia geral extraordinária é feita através da afixação de edital na sede da entidade, com a antecedência mínima de 10 dias, designando dia, local, horário da primeira e segunda convocação e a ordem do dia; vedada a discussão e votação de matéria estranha a convocação.

ARTIGO 14. Qualquer assembleia será instalada em primeira convocação com um terço dos sócios quites com as obrigações sociais, e em segunda convocação com qualquer número.

ARTIGO 15. A assembleia geral ordinária poderá destituir, ou demitir qualquer dirigente ou sócio, pela maioria dos presentes que:

I. sem justo motivo não comparecer a duas reuniões ordinárias consecutivas, no prazo de 12 meses;

II. descumprir com os estatutos sociais e os deveres de sócio;

III. aceitar cargo ou função incompatível com o exercício do cargo de direção da entidade;

IV. cometer malversação ou dilapidação do patrimônio social

PARÁGRAFO ÚNICO. Em caso de destituição ou renúncia de qualquer membro da administração, o cargo será preenchido por eleição específica, caso não tenha superado metade do mandato.

ARTIGO 16. O Colegiado Diretivo, eleito para um mandato de dois anos, com possibilidade de reeleição, será composto por um presidente, vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário, primeiro tesoureiro e segundo tesoureiro.

ARTIGO 17. (ocupações) A cada construção de um conjunto de moradias que surgir, deverá ser proposta a fundação de associação própria do conjunto das novas moradias.

ARTIGO 18. O Colegiado Diretivo reunirse-á, ordinariamente, a cada mês, para avaliar, aprovar e encaminhar o plano de trabalho da entidade; e, extraordinariamente, sempre que a necessidade e urgência determinar, por convocação da maioria de seus membros.

ARTIGO 19. Os membros do colegiado diretivo terão as seguintes atribuições:

- I. Presidente:
- a) representar a entidade, judicial e extrajudicialmente;
 - b) transmitir o cargo formalmente ao seu substituto legal sempre que estiver impedido;
 - c) presidir as reuniões do colegiado diretivo e das assembleias gerais, encaminhando as propostas e votações;
 - d) presidir as eleições do colegiado diretivo;

- e) realizar a contratação e o distração em nome da entidade.

II. Vice-presidente:

- a) substituir o presidente nos seus impedimentos ou na vacância do cargo;
- b) assessorar o presidente sempre que for solicitado.

III. Primeiro secretário:

- a) promover a organização da entidade, filiando os sócios uma vez aprovados pelo colegiado diretivo e assembleia geral;
- b) promover a articulação dos programas da entidade;
- c) lavar as atas das reuniões do colegiado diretivo e das assembleias gerais;
- d) fiscalizar e guardar os documentos da entidade.

IV. Segundo secretário:

- a) substituir o primeiro secretário nos seus impedimentos legais na vacância do cargo;
- b) assessorar o primeiro secretário sempre que for solicitado.

V. Primeiro tesoureiro:

- a) gerar receita e realizar despesas, conforme orçamento aprovado em assembleia geral;
- b) promover a realização de atividades que possam contribuir financeiramente para a entidade;
- c) elaborar o balancete mensal e a prestação de contas anual, submetendo-os ao conselho fiscal.

VI. Segundo tesoureiro:

- a) substituir o primeiro tesoureiro nos seus impedimentos ou na vacância do cargo;
- b) assessorar o primeiro tesoureiro sempre que for solicitado;

PARÁGRAFO ÚNICO. O Presidente e o Primeiro tesoureiro, em conjunto, administrarão a conta bancária, podendo emitir cheques, obter extratos, fazer aplicações

em geral; e administrarão o patrimônio móvel e imóvel da entidade.

ARTIGO 20. O Conselho Fiscal é órgão encarregado de:

I. aprovar o balancete mensal e a prestação de contas anual apresentadas pelo primeiro tesoureiro;

II. apurar denúncias e irregularidades;

III. convocar assembleia geral no caso de irregularidades comprovadas.

ARTIGO 21. O Conselho Fiscal é composto por cinco membros, eleitos para um mandato de dois anos, entre os sócios da entidade que não estejam no exercício de qualquer cargo do colegiado diretivo.

ARTIGO 22. O Conselho Fiscal delibera por maioria simples de seus membros.

CAPÍTULO IV

DAS ELEIÇÕES PARA OS CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

ARTIGO 23. O Colegiado Diretivo da entidade será eleito por maioria simples, através do voto direto e secreto, em eleição por chapas, para o mandato de dois anos, permitida a reeleição.

ARTIGO 24. O Conselho Fiscal da entidade será eleito por maioria simples, através do voto direto e secreto, em eleição nominal, para um mandato de dois anos.

PARÁGRAFO ÚNICO. Serão considerados eleitos, os cinco sócios mais votados, restando os demais como suplentes de acordo com o número de votos obtidos.

ARTIGO 25. Poderão concorrer todo e qualquer sócio, representante de uma unidade habitacional, em dia com as obrigações sociais.

ARTIGO 26. O Presidente marcará a data do pleito e nomeará uma comissão eleitoral para elaborar regulamento específico que disciplinará as condições pelas quais este ocorrerá, suprimindo as omissões deste estatuto.

PARÁGRAFO ÚNICO. Eventuais impugnações e recursos serão analisadas pelo colegiado diretivo que analisará prontamente, deliberando em última instância, por maioria de votos.

ARTIGO 27. A posse dos eleitos para o colegiado diretivo e o conselho fiscal ocorrerão na ____ (SEMANA) de ____ (MÊS).

CAPÍTULO V **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

ARTIGO 28. Em caso de dissolução ou extinção da entidade, o patrimônio, após regular apuração, será revertido para entidade congênera definida em assembleia geral específica para esse fim.

ARTIGO 29. Os presentes estatutos, alterados em ____ (MÊS) de ____ (ANO), entram em vigor na data de sua publicação.

PROVIMENTO MORE LEGAL

PROVIMENTO Nº 17/99-CGJ INSTITUI O PROJETO "MORE LEGAL II"

O Excelentíssimo Desembargador ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, Digníssimo Corregedor-Geral da Justiça, no exercício de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO que a integridade das normas de legislação ordinária sobre aquisição, perda e função da propriedade imóvel devem ser vistas para preservação da unidade interna e coerência do sistema jurídico, sob o prisma dos objetivos constitucionais;

CONSIDERANDO que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social;

CONSIDERANDO que a construção de um Estado Democrático de Direito, em que a plenitude do exercício da cidadania, com o resguardo dos valores mínimos da dignidade humana, avulta com um de seus autênticos objetivos fundamentais;

CONSIDERANDO que a moderna função do Direito não se delimita à clássica solução conceitual de conflitos de interesses e de geração de segurança jurídica, mas em criar condições para a valorização da cidadania e em promover a justiça social;

CONSIDERANDO que um dos objetivos das regras legais, regulamentadoras do solo urbano, sempre visou a proteção jurídica dos adquirentes de imóveis, especialmente quando integrantes de loteamentos ou parcelamentos assemelhados;

CONSIDERANDO que a carta maior, ao consagrar o direito de propriedade, não estabeleceu limitações outras, assegurando ao cidadão não apenas o acesso e a posse, mas a decorrente e imprescindível titulação, porque só com a implementação deste requisito torna-se possível seu pleno exercício;

CONSIDERANDO que os fracionamentos, mesmo quando não planejados ou autorizados administrativamente de forma expressa, geram, em muitas hipóteses, situações fáticas consolidadas e irreversíveis, adquirindo as unidades desmembradas autonomia jurídica e destinação social compatível, com evidente repercussão na ordem jurídica;

CONSIDERANDO que eventual anomalia no registro pode ser alvo de ação própria objetivando sua anulação em processo contencioso (art. 216 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei dos Registros Públicos);

CONSIDERANDO o peculiar interesse dos municípios gaúchos em regularizar a ocupação de áreas situadas em seu perímetro urbano ou periferia, sem violação ao meio-ambiente, para provê-las de infraestrutura necessária a uma vida digna;

CONSIDERANDO a motivação inserida na mensagem “Juiz, Tutor da Cidadania”, desta Corregedoria, publicada no Diário da Justiça do dia 10 de agosto de 1995;

CONSIDERANDO seja imprescindível assegurar a participação do Ministério Público, como instituição em si essencial e defensora constitucional dos interesses sociais, garantindo-se, com a efetividade de sua participação, a solução para grande número de situações existentes, inatingível sem ela;

CONSIDERANDO o empenho de Notário e Registradores de Imóveis, demonstrado pelos respectivos colégios, para que, com segurança jurídica, possam ser alcançadas as soluções exigíveis;

CONSIDERANDO a edição da Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou o Decreto-Lei nº 3.365/41 e as Leis nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) e 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano);

CONSIDERANDO que o art. 53, da Lei nº 9.785/99, expressou ser do interesse público os parcelamentos do solo, bem assim suas regularizações, vedando exi-

gências outras que não a documentação mínima necessária ao registro;

CONSIDERANDO a instituição de comissão revisora do Projeto “More Legal I”, formada pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Colégio Registral do RGS,

RESOLVE PROVER:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

ARTIGO 1. A regularização e registro de loteamento, desmembramento ou fracionamento de imóveis urbanos ou urbanizados, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste Provimento.

PARÁGRAFO ÚNICO. Ficam excluídas as áreas de risco ambiental, áreas indígenas, de preservação natural e outros casos previstos em lei.

TÍTULO II DA REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO

ARTIGO 2. Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive na capital, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

I. título de propriedade do imóvel; ou, nas hipóteses dos §§ 3 e 4, apenas a certidão da matrícula;

II. certidão negativa de ação real ou reipersecutória referente ao imóvel, expedida pelo ofício do Registro de Imóveis;

III. certidão de ônus reais relativos ao imóvel;

IV. planta do imóvel e respectiva descrição, emitidas ou aprovadas pela Prefeitura Municipal.

PARÁGRAFO 1. Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equi-

pamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.

PARÁGRAFO 2. Na aferição da situação jurídica consolidada, valorizar-se-ão quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município.

PARÁGRAFO 3. O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

PARÁGRAFO 4. No caso de que trata o § 3, o pedido de registro do parcelamento, além do documento mencionado no art. 18, inciso V, da Lei nº 6.766/79, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da Lei de criação e de seus atos constitutivos.

PARÁGRAFO 5. Nas regularizações coletivas, poderá ser determinada a apresentação de memorial descritivo elaborado pela Prefeitura Municipal, ou por ela aprovado, abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras.

ARTIGO 3. Tratando-se de imóvel público ou submetido à intervenção do Poder Público, integrante da Área Especial de Interesse Social, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos documentos indicados no artigo anterior.

PARÁGRAFO ÚNICO. Na comarca de Porto Alegre, observar-se-á o disposto no art. 49, da Lei Complementar Municipal nº 338, de 12 de janeiro de 1995.

ARTIGO 4. Nos casos de regularização pelo Poder Público, conforme autorizado pelo art. 4º da Lei nº 6.766/79, poderá o Juiz competente autorizar ou determinar o registro nas mesmas condições, sem prejuízo de adoção de outras medidas, cíveis, criminais ou administrativas, contra o loteador faltoso.

PARÁGRAFO 1. Através de requerimento fundamentado e com parecer favorável do Ministério Público, poderá, ainda, o Juiz competente conceder alvará de autorização para Prefeitura Municipal firmar contratos de alienação de imóveis pendentes e promover a venda dos lotes remanescentes, revertendo a quantia apurada em benefício da municipalidade para ressarcimento das despesas decorrentes da regularização.

PARÁGRAFO 2. O requerimento que trata o parágrafo anterior, deverá ser instruído com documentos, públicos ou privados, e apresentação do respectivo laudo de avaliação dos lotes, firmado por profissional habilitado, sendo facultada, ainda, a comprovação das despesas, através da prova testemunhal.

PARÁGRAFO 3. Havendo dúvida sobre os valores gastos pela municipalidade na regularização e avaliação dos lotes, o Juiz competente poderá, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, determinar a realização das diligências ou perícias que entender cabíveis.

ARTIGO 5. Nas hipóteses de regularização previstas no presente Título, a autoridade judiciária poderá permitir o registro, embora não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei nº 6.766/79 ou em outros diplomas legais.

TÍTULO III DO REGISTRO DOS CONTRATOS

ARTIGO 6. Registrado ou averbado o parcelamento (loteamento, desdobramento, fracionamento ou desdobre) do solo urbano, os adquirentes de lotes de terreno poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresen-

tando o respectivo instrumento junto ao ofício do Registro de Imóveis.

PARÁGRAFO 1. O registro poderá ser obtido diante da comprovação idônea da existência do contrato, nos termos do art. 27, §§ 1 e 2, da Lei nº 6.766/79.

PARÁGRAFO 2. Os requisitos de qualificação das partes necessários ao registro, caso inexistentes, serão comprovados através da apresentação de cópia autenticada de documento pessoal de identificação, ou dos cogitados na Lei nº 9.049, de 18 de maio de 1995, ou, ainda, de cópia de certidão de casamento ou equivalente.

PARÁGRAFO 3. Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do art. 134 do Código Civil.

PARÁGRAFO 4. A cessão da posse referida no § 3, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

PARÁGRAFO 5. Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no § 3 converter-se-á em propriedade e a sua cessão, em compromisso de compra e venda ou venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.

PARÁGRAFO 6. Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhadas da respectiva prova de quitação.

TÍTULO IV DA LOCALIZAÇÃO DE ÁREAS EM CONDOMÍNIO

ARTIGO 7. Em imóveis situados nos perímetros urbanos, assim como nos locais urbanizados, ainda que situados na zona rural, em cujos assentos conste estado de comunhão, mas que, na realidade, se apresentam individualizados e em situação jurídica consolidada, nos termos do art. 2º, § 1, deste Provimento, o Juiz poderá autorizar ou determinar a averbação da identificação de uma ou de cada um das frações, observado o seguinte:

I. anuência dos confrontantes da fração do imóvel que se quer localizar, expressa em instrumento público ou particular, neste caso com as assinaturas reconhecidas;

II. a identificação da fração de acordo com o disposto nos arts. 176, inciso II, nº 3, e 225 da Lei nº 6.015/73, através de certidão atualizada expedida pelo Poder Público Municipal.

ARTIGO 8. Procedido ao registro previsto pelos arts. 2º e 3º e a averbação regulada pelo art. 7 deste Provimento, o Oficial do Registro de Imóveis abrirá matrícula própria, se o imóvel ainda não a tiver.

TÍTULO V DO PROCEDIMENTO

ARTIGO 9. O pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área será apresentado perante o juízo competente que, autuado e registrado, ouvirá, no prazo de 10(dez) dias, o Oficial do Registro de Imóveis.

PARÁGRAFO 1. Em seguida, os autos serão remetidos ao Ministério Público para manifestação.

PARÁGRAFO 2. Após, os autos serão conclusos ao Juiz de Direito que decidirá de plano, podendo, se assim entender, suspender o julgamento e determinar publicação de edital para ciência de terceiros.

PARÁGRAFO 3. Será competente, em Porto Alegre, a Vara dos Registros Públicos e, no interior, a Vara da Direção do Foro.

PARÁGRAFO 4. O procedimento será regido pelas normas que regulam a jurisdição voluntária, aplicando-se, no que couber, a Lei nº 6.015/73, atendendo-se ao critério de conveniência ou oportunidade.

ARTIGO 10. No caso da área parcelada não coincidir com a descrição constante do registro imobiliário, o Juiz determinará a retificação da descrição do imóvel com base na respectiva planta e no memorial descritivo.

ARTIGO 11. Os lindeiros particulares, que não tenham anuído, poderão ser cientificados por carta com aviso de recebimento, enquanto que a União, o Estado ou o Município serão citados na pessoa de seus representantes com prazo de 10(dez) dias, quando for o caso.

ARTIGO 12. O registro e respectiva matrícula, se for o caso, poderão ser canceladas em processo contencioso, por iniciativa de terceiro prejudicado ou do Ministério Público, nos casos previstos em lei, em especial na hipótese do art. 216 da Lei nº 6.015/73.

PARÁGRAFO ÚNICO. Se o Juiz constatar que a abertura de matrícula ou algum ato autorizado por ele nos termos deste Provimento sejam nulos ou anuláveis, determinará, fundamentadamente e de ofício, o respectivo cancelamento, ou alcançará elementos ao órgão do Ministério Público para as providências cabíveis.

TÍTULO VI **DAS AÇÕES DE USUCAPIÃO**

ARTIGO 13. Na eventual impossibilidade de regularização e registro de loteamento, desmembramento ou fracionamento de imóveis urbanos ou urbanizados, com fundamento no presente Provimento, recomenda-se o ajuizamento de ações de usucapião, individual ou coletivo, observando-se, conforme o caso, o disposto no art. 46 do Código de Processo Civil.

PARÁGRAFO ÚNICO. As certidões necessárias à instrução do processo de usucapião, sendo o autor beneficiário da assistência judiciária, poderão ser requisitadas pelo Juiz gratuitamente.

ARTIGO 14. No usucapião coletivo, o Juiz poderá dispensar, na publicação dos editais, a individualização pormenorizada dos lotes, bastando a descrição mínima necessária para identificá-los, com referência ao memorial descritivo que deverá acompanhar a inicial.

PARÁGRAFO ÚNICO. A descrição individual dos lotes, conforme o número de requerentes, poderá ser publicada no átrio do Foro local, constando nos editais o procedimento adotado.

TÍTULO VII **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

ARTIGO 15. Havendo impugnação ao pedido de regularização e registro, em qualquer fase do procedimento, deverá a autoridade judiciária competente remeter os interessados às vias ordinárias.

PARÁGRAFO ÚNICO. Entendendo o Juiz de Direito que a impugnação é manifestamente inadmissível ou improcedente, poderá rejeitá-la de plano, julgando imediatamente o pedido inicial.

ARTIGO 16. Ao receber documentos para registro em sua serventia, cujo conteúdo contenha indícios ou evidências de loteamento irregular, o Registrador deverá noticiar o fato imediatamente ao representante do Ministério Público local.

ARTIGO 17. Este Provimento será expedido pela Corregedoria-Geral da Justiça e Procuradoria-Geral de Justiça, entrando em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Porto Alegre, 11 de outubro de 1999.

Desembargador ARISTIDES PEDROSO
DE ALBUQUERQUE NETO

Corregedor-Geral da Justiça

MODELO DE TÍTULO DE COMPRA E VENDA

IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

Lote nº _____, do PA nº _____, situado à _____, [DESCRIÇÃO DA LOCALIZAÇÃO SEGUNDO EXEMPLO A SEGUIR] medindo de frente 7,00 m em reta, mais 7,00 em curva de centro interno e raio de 5,00 m para a Rua Taquarituba, à direita 8,50 m em reta, confrontando com a Rua Iomeret, à esquerda 11,50 m em reta, confrontando com o lote 34, de fundos 18,00 m em reta, confrontando com os fundos do lote 43 e o lado esquerdo do lote 34, todos de propriedade da outorgante ou sucessores.

PROPRIETÁRIOS: [NOME DO TITULAR], [PROFISSÃO] e s/m [NOME DA CONJUGE], [PROFISSÃO], brasileiros, residentes nesta cidade. Adquirido em maior proporção, por extinção de condomínio de [NOME DO TITULAR DO CONDOMÍNIO], conforme escritura de [DATA], da [nº DA CIRCUNSCRIÇÃO], no. [nº DO LIVRO], fls. [nº DAS FOLHAS], conforme traslado, registrada neste Ofício, no. [nº DO LIVRO], sob o nº [NÚMERO], às fls. [nº DAS FOLHAS], [DATA].

R – 1 – M – [nº] – TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE: Pela escritura de [DATA], da [nº DA CIRCUNSCRIÇÃO], no. [nº DO LIVRO], fls. [nº DAS FOLHAS], e recibo de quitação, encaminhado por Ofício nº [nº DO OFÍCIO], de [DATA], da Defensoria Pública Geral do Estado, o imóvel objeto da presente matrícula passa a pertencer a JOSÉ CARLOS DE SOUZA LIMA, brasileiro, serralheiro, casado pelo regime da comunhão de bens com MARLENE XAVIER DE SOUZA LIMA, [IDENTIDADES] e [CICS], respectivamente, residentes nesta cidade, pelo valor de [VALOR], à época. Imposto pago pela guia [nº DA GUIA] em [DATA]. [MUNICÍPIO], [DATA].

O OFICIAL
[NOME DO OFICIAL]

MODELO DE LEI DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

LEI nº _____, [DATA POR EXTENSO]

DISPÕE sobre a desafetação de áreas municipais, autorizando a outorga de concessões reais de uso independentemente de prévio procedimento licitatório aos atuais moradores de favelas e dá outras providências.

NOME DO PREFEITO], Prefeito do Município de [NOME DO MUNICÍPIO], Estado de [NOME DO ESTADO], no uso e gozo de suas atribuições legais,

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

ARTIGO 1. Ficam desincorporadas da categoria dos bens públicos de uso comum do povo e transferida para a de bens patrimoniais disponíveis do Município, as áreas situadas e configuradas nas plantas que seguem anexadas como parte integrante da presente lei (anexo _____ a _____), respectivamente assinadas e rubricadas pelas Chefias do Executivo e Legislativo Municipal a saber:

1) ÁREA 1 – LOTEAMENTO _____
(Anexo nº _____)

[DESCRIÇÃO DA ÁREA segue texto exemplificando] Área livre do loteamento Jardim Canhema com início, na confluência das ruas 23 de Julho com 28 de Setembro seguindo pela Rua 28 de Setembro até encontrar a Rua 25 de Maio, defletindo à direita, segue acompanhando a citada Rua até encontrar o lote 1 (hum) da Quadra U – do citado loteamento, defletindo a direita acompanha a divisa lateral dos lotes 1 e 2 (hum e dois) da Quadra U até encontrar a Rua 23 de Julho defletindo à direita e seguindo por esta rua até encontrar o ponto inicial, perfazendo o total de, aproximadamente, 1.250 m².

[SEGUEM DESCRIÇÕES DAS DEMAIS ÁREAS ENVOLVIDAS]

ARTIGO 2. Nos termos do artigo nº _____, do Decreto Lei Complementar nº _____,

respeitadas as disposições desta lei fica autorizado o Executivo Municipal a outorgar concessão de direito real de uso das áreas descritas no artigo anterior, dispensada a realização de prévia concorrência, para fins de uso habitacional de interesse social.

ARTIGO 3. A concessão de direito real de uso a título gratuito (ou oneroso) das áreas descritas no art. 1º proceder-se-á de conformidade com as condições expressas nesta lei, considerando-se nulos todos os atos administrativos que não atenderem às exigências nela contida.

ARTIGO 4. Serão beneficiários desta lei os atuais moradores de favelas existentes nas áreas mencionadas e descritas no art. 1º desta lei, considerando-se os seus respectivos núcleos familiares.

PARÁGRAFO 1. As concessões de direito real de uso terão sempre por objeto as áreas como um todo considerados de forma indivisa tendo-se por vedado o beneficiamento com a outorga de mais de uma pessoa no mesmo núcleo familiar.

PARÁGRAFO 2. A demarcação das frações ideais dos núcleos citados no art. 1º, proceder-se-á através da planta específica a ser elaborada pela Municipalidade, como dispõe o art. 6.

PARÁGRAFO 3. Na hipótese de serem descumpridas por qualquer dos beneficiários as cláusulas resolutórias do ajuste a ser formalizado na forma do art. 5 desta lei, bem como desatendidas as condições estabelecidas no artigo anterior, será reputada resolvida de pleno direito a concessão onerosa ou gratuita no que concerne exclusivamente aos inadimplentes.

PARÁGRAFO 4. Nos termos do parágrafo anterior, o descumprimento das cláusulas do contrato ou da sua própria finalidade, será apurada através de prévio processo administrativo, onde se assegurará ao interessado amplo direito de defesa.

PARÁGRAFO 5. Será entendida como violação da presente lei, a exploração de comércio vinculado a bar e qualquer tipo de jogo.

ARTIGO 5. Além da demarcação das frações ideais, fica autorizado o Executivo a elaborar planos de urbanização específicos para cada uma das áreas descritas no art. 1, ouvidas a respeito, respectivamente, as Comissões de Moradores, ficando ainda assegurada a retificação ou modificação posterior deste plano, desde que justificada, respeitados os direitos adquiridos e as condições previstas nesta lei.

PARÁGRAFO ÚNICO. O exame e a aprovação do plano de urbanização ficará isento do pagamento das taxas municipais eventualmente incidentes.

ARTIGO 6. A concessão de direito real de uso somente será formalizada àqueles que por declaração, sob as penas na lei, afirmarem que não possuem a qualquer título outra propriedade imóvel adaptável ao uso residencial no Município, ou nos Municípios da Capital.

ARTIGO 7. Competirá ao Executivo Municipal, através de seus órgãos competentes, a realização do levantamento, triagem e seleção dos moradores das favelas que serão beneficiados com a alienação ou concessão, bem como a definição de seus respectivos núcleos familiares para os fins de atendimento ao disposto no § 1 no art. 1º da presente lei.

PARÁGRAFO ÚNICO. Para realização do previsto no *caput* deste artigo, o Executivo deverá pautar-se por critérios objetivamente fixados em prévio e comum acordo com a Comissão de Moradores de cada área e de representantes do Legislativo.

ARTIGO 8. A concessão do direito real de uso será formalizada através de termo administrativo, lavrada e inscrita em livro próprio do [NOME DO SERVIÇO COMPETENTE], extraindo-se cópias que serão entregues à Comissão de Moradores para sua inscrição no Registro de Imóveis.

ARTIGO 9. Em conjunto com o Executivo Municipal, competirá à Comissão de Moradores decidir acerca de questões expressamente não reguladas por esta lei ou pelo próprio instrumento de contrato a ser firmado, tendo em consideração as

concessões gratuitas ou onerosas cuja outorga ora se autoriza.

ARTIGO 10. Para os fins de cumprimento legal desta lei, considera-se como Comissão de Moradores, o conjunto de pessoas eleitas pelos moradores de cada área descrita no art. 1º, com o fito de representá-los junto aos órgãos municipais.

PARÁGRAFO ÚNICO. Somente será reconhecida a Comissão de Moradores nos termos do “caput” deste artigo, se independentemente de quaisquer outras formalizações de direito, tiver sido eleita pela efetiva maioria de moradores de cada área e devidamente entregue a ata de eleição, com as assinaturas necessárias, ao Setro Competente da Municipalidade.

ARTIGO 14. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

[NOME DO MUNICÍPIO],
[DATA POR EXTENSO]

[PREFEITO DO MUNICÍPIO]
Prefeito Municipal

MODELO DE DECRETO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

DECRETO nº _____, _____ [DATA POR EXTENSO]

REGULAMENTA a outorga de Concessão de direito real de uso nos termos do que dispões a Lei Municipal nº _____, _____ [DATA POR EXTENSO], dispõe sobre processo de urbanização das favelas, e dá outras providências.

_____ [NOME DO PREFEITO], Prefeito do Município de _____, Estado de _____, no uso e gozo de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO que a outorga de concessão de direito real de uso e o processo de urbanização de favelas, que constam da Lei Municipal nº _____, _____ [DATA POR EXTENSO], precisam ser regulamentadas, a fim de que não parem dúvidas sobre sua aplicação e,

CONSIDERANDO o que consta do Processo Administrativo Interno _____ [nº DO PROCESSO],

DECRETA:

ARTIGO 1. O Poder Executivo Municipal outorgará concessão de direito real de uso das áreas desafetadas e descritas no artigo nº _____ da Lei nº _____, _____ [DATA POR EXTENSO].

PARÁGRAFO 1. A outorga da concessão do direito real de uso de que trata este artigo, é caso de dispensa de concorrência pública, e terá como finalidade a consecução do programa de habitação de interesse social no Município.

PARÁGRAFO 2. A concessão do direito real de uso será outorgada a título gratuito (ou oneroso).

ARTIGO 2. Serão beneficiários da concessão do direito real de uso, os atuais moradores das favelas existentes nas áreas mencionadas no ARTIGO 1. deste Decreto, considerando-se os seus respectivos núcleos familiares.

PARÁGRAFO 1. As concessões de direito real de uso terão sempre por objeto as

áreas como um todo, consideradas de forma indivisa, tendo-se por vedado o beneficiamento com a outorga de mais de uma pessoa por núcleo familiar, respeitado, no entanto, o direito adquirido de cada família.

PARÁGRAFO 2. A demarcação de frações ideais dos núcleos citados no ARTIGO 1. deste Decreto, proceder-se-á através de planta específica a ser elaborada pelo ____ [NOME DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL] do ____ [NOME DO DEPARTAMENTO RESPONSÁVEL].

ARTIGO 3. Para cada área objeto de concessão nos termos deste Decreto, instaurar-se-á processo administrativo, que dentre outros elementos conterá:

A triagem e seleção dos beneficiários, as declarações destes, as atas das reuniões dos moradores da área e o projeto de urbanização do local.

ARTIGO 4. Os beneficiários de cada área serão conhecidos através de levantamento triagem e seleção, a serem elaborados e encaminhados pelo ____ [NOME DO DEPARTAMENTO RESPONSÁVEL], observados os seguintes requisitos básicos:

I. não ser o beneficiário proprietário ou possuidor a qualquer título de imóvel adaptável ao uso residencial no Município e nos Municípios da Capital do Estado;

II. renda familiar; e

III. composição familiar de cada núcleo.

PARÁGRAFO 1. Para efeitos contratuais, cada núcleo familiar terá unicamente um representante.

PARÁGRAFO 2. Por ocasião do cadastramento, triagem e seleção, os beneficiários firmarão suas declarações, sob penas da Lei.

PARÁGRAFO 3. A análise e decisão das questões ou casos omissos decorrentes da aplicação deste artigo, caberá ao Poder Executivo Municipal e a Comissão de Moradores de cada área.

ARTIGO 5. Para os fins deste decreto, considerar-se-á núcleo familiar o conjunto de pessoas ligadas pelo vínculo de consangüinidade, bem como o conjunto de pessoas vinculadas economicamente e submetidas à autoridade de uma pessoa, que as represente.

ARTIGO 6. O beneficiário perderá a concessão de direito real de uso de seu lote, quando, sem autorização da Prefeitura e Comissão de Moradores:

I. der outra destinação ao uso do imóvel;

II. proceder a transferência ou alienação do imóvel;

III. descumprir as cláusulas contratuais.

PARÁGRAFO 1. Considerar-se-á ainda como violação de concessão de direito real de uso, a exploração de atividade comercial vinculada a venda de bebidas alcoólicas e prática de qualquer tipo de jogo.

PARÁGRAFO 2. As irregularidades serão apuradas em regular processo administrativo, com a participação da Comissão de Moradores, assegurando-se ao interessado amplo direito de defesa.

ARTIGO 7. Para o cumprimento do disposto neste Decreto, considera-se Comissão de Moradores aquela que for eleita pela maioria efetiva dos moradores de cada área mencionada no art. 1 deste decreto.

PARÁGRAFO 1. A eleição será transcrita em ata, e contará sempre com a presença de um supervisor da Prefeitura, especialmente designado, a quem caberá fiscalizar a observância dos procedimentos previamente determinados.

PARÁGRAFO 2. Poderão votar todos os moradores da área, maiores de 18 anos, e que estejam relacionados no cadastro da Prefeitura.

PARÁGRAFO 3. A Comissão de Moradores será composta no mínimo 5 (cinco) e máximo 20 (vinte) moradores de cada área.

PARÁGRAFO 4. Por ocasião das eleições, os moradores de cada área, fixarão os crité-

rios para sua realização, tais como prazos, locais e horários.

PARÁGRAFO 5. A fixação dos critérios de que trata o parágrafo anterior serão consignados em ata.

ARTIGO 8. Caso a população interessada entenda necessário alterar a composição da Comissão representativa, deverá encaminhar ao ____ [NOME DO DEPARTAMENTO RESPONSÁVEL], documento subscrito no mínimo por 1/3 (um terço) dos moradores, noticiando a data da nova eleição.

PARÁGRAFO ÚNICO. A nova eleição obedecerá aos mesmos procedimentos da anterior, ficando a cargo da Prefeitura as anotações e procedimentos necessários dela resultantes.

ARTIGO 9. Competirá a Comissão de Moradores, em conjunto com o Executivo Municipal:

- I. auxiliar no cadastramento dos moradores de cada área;
 - II. fiscalizar a utilização dos lotes, espaços livres e demais equipamentos comunitários das áreas;
 - III. opinar sobre a transferência ou alienação dos lotes, ou, modificações dos ocupantes de cada área;
 - IV. opinar sobre o plano de urbanização elaborado pelo setor competente da Prefeitura;
 - V. participar ativamente da implantação do plano de urbanização
 - VI. auxiliar na remoção de núcleos habitacionais que interferiram na execução do plano de urbanização; e
 - VII. manter a Prefeitura informada sobre as necessidades e reivindicações dos moradores da área.
- PARÁGRAFO ÚNICO. Competirá, exclusivamente, a Comissão de Moradores promover o registro do contrato de concessão junto ao Cartório de Registro de Imóveis do Município.

ARTIGO 10. O plano de urbanização de cada área será elaborado pelo ____ [NOME DO SETOR E DEPARTAMENTO COMPETENTE] e obedecerá a realidade local de cada área objeto do plano, adotando-se normas e posturas urbanísticas, específicas e especiais.

PARÁGRAFO ÚNICO. O setor mencionado, no *caput* deste artigo, estabelecerá os critérios e normas de ocupação das frações ideais a serem ocupadas pelos moradores de cada área.

ARTIGO 11. Na ocupação de cada fração ideal deverá ser observado, no mínimo, pelos concessionários:

- I. junto ao alinhamento deverá ser deixado um espaço não construído nunca inferior a 0,60 m de profundidade e 1,50 m de espaçamento;
- II. a edificação não poderá ter altura superior a 6 m e mais de dois pavimentos, exceção feita àquelas frações, que por inclinação natural ao terreno, necessitem de regras específicas;
- III. os compartimentos de cada edificação deverão ter pelo menos uma janela;
- IV. a cobertura das edificações deverão ter inclinação ou equipamento, suficiente a impelir o lançamento de água pluvial em frações ou edificações contíguas;
- V. junto a cada janela deverá ser deixado um espaço descoberto, da seguinte forma:
 - a) no alinhamento a profundidade mínima de 0,60 m e comprimento mínimo de 1,50m, podendo coincidir com o espaço descrito no inciso I acima;
 - b) na divisa lateral ou de fundos dimensões e formatos que permitam a inscrição de um retângulo de 1,2 m x 2,4 m, ou um quadrado de 1,7 m de lado.
- VI. partes e complementos da construção não podem invadir o espaço aéreo dos logradouros públicos, exceção feita àquelas frações que necessitem de regras especiais.

ARTIGO 12. As questões excepcionais ou eventuais que surgirem no correr da implantação do plano e, bem assim, na construção dos núcleos, não previstos neste Decreto, terão sua solução através da decisão do ____ [NOME DO SETOR E DEPARTAMENTO COMPETENTE].

ARTIGO 13. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

[LOCAL], [DATA POR EXTENSO]

[NOME DO PREFEITO]
Prefeito Municipal

[NOME DO RESPONSÁVEL JURÍDICO]
[NOME DO CARGO COMPETENTE]

TERMO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL PÚBLICO MUNICIPAL

De um lado o MUNICÍPIO ____, pessoa jurídica de direito público interno, regularmente inscrita no CGC/MF sob o nº ____, com sede a Prefeitura nesta Cidade, localizada na Rua ____, neste ato representado por Seu PREFEITO, Excelentíssimo Senhor ____, brasileiro, estado civil, portador da Cédula de Identidade RG nº ____, inscrito no CPF/MF sob o nº ____, doravante denominado CONCESSIONÁRIO(s), brasileiro, estado civil, profissão, portador da Cédula de Identidade RG nº ____, inscrito no CPF/MF sob o nº ____, residente e domiciliado na Rua ____, doravante denominado(s) CONCESSIONÁRIO(s), celebram a presente CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO, com fundamento no Decreto-Lei nº ____, na Lei Municipal nº ____, conforme as cláusulas e condições enunciadas abaixo.

CLÁUSULA PRIMEIRA: O CONCEDENTE tem o domínio útil do imóvel objeto desta concessão, sito a Rua ____, do assentamento habitacional denominado "____", no bairro da ____, nesta capital, consoante inscrição no Registro Geral de Imóveis nº ____ da Capital sob a matrícula nº ____, registrado em ____, que será considerado como um todo, de forma indivisa, sendo entretanto demarcadas as partes ideais a serem ocupadas por cada um do(s) CONCESSIONÁRIO(s) e seus respectivos Núcleos Familiares na forma da Lei Municipal nº (____).

DESCRIÇÃO DO IMÓVEL CONCEDIDO

Terreno com área de ____ hectares (ou m²), localizado no lote nº ____, Gleba (NOME DA GLEBA), medindo ____m de frente, ____m da frente para os fundos ao lado direito, considerando-se quem olha da rua para o terreno, ____m da frente para os fundos ao lado esquerdo, e ____m de fundo. (DESCREVER OS LIMITES DO TERRENO E SUAS DIVISAS COM NOMES DE RUAS E METRAGENS)

CLÁUSULA SEGUNDA: O CONCEDENTE cede ao(s) CONCESSIONÁRIO(s) a(s) fração(ões) ideal(is) do imóvel supra transcrito, correspondente a ____% (____ por cento) do mesmo, equivalente a ____m² (____ metros quadrados), para que o CONCESSIONÁRIO exerça seu direito de uso residencial ou misto, consoante ao estabelecido pelo artigo nº ____ da Lei Municipal nº ____.

CLÁUSULA TERCEIRA: O CONCEDENTE e o(s) CONCESSIONÁRIO(s) ajustam a presente concessão a título gratuito (ou oneroso), atribuindo-se ao ato negocial, para efeitos meramente fiscais, o valor simbólico de R\$ ____ (valor em reais por extenso, ex. hum real, e no caso de concessão onerosa o valor que for ajustado).

CLÁUSULA QUARTA: Após a assinatura do presente contrato, o(s) CONCESSIONÁRIO(s) fruirá plenamente do lote do terreno descrito na Cláusula Segunda, bem como responderá por todos os respectivos encargos civis, administrativos e tributários.

CLÁUSULA QUINTA: Fica vedado ao(s) CONCESSIONÁRIO(s) dar destinação diversa da prevista na Lei Municipal nº ____ ao uso do imóvel, proceder a transferência ou alienação do uso concedido sem autorização expressa e formal dos órgãos competentes da CONCEDENTE e da Comissão de moradores, bem como explorar na parte ideal concedida, atividade comercial que exceda a um terço da fração ideal.

CLÁUSULA SEXTA: A concessão, ora convencional, terá a duração de ____ anos, contados a partir da subscrição do presente instrumento, de acordo com o determinado pelo artigo nº ____ da Lei Municipal nº ____.

PARÁGRAFO ÚNICO: A concessão será prorrogada por igual período, desde que haja manifestação expressa das partes contratantes, em termo aditivo próprio.

CLÁUSULA SÉTIMA: O(s) CONCESSIONÁRIO(s) obriga-se a exercer os direitos que lhe são conferidos

pelo presente instrumento, consoante as normas de uso e ocupação do solo prescritas pela Lei Municipal nº ____, observando na implantação do plano de urbanização da área concedida as posturas determinadas pelos órgãos competentes da Municipalidade.

CLÁUSULA OITAVA: O(s) CONCESSIONÁRIO(s) declara(m) sob as penas de Lei, que não possuem imóvel adaptável ao uso residencial neste Município, na Capital do Estado e nos outros Municípios da região de ____.

CLÁUSULA NONA: A presente concessão resolver-se-á de pleno direito, antes do decurso do prazo previsto na Cláusula Sexta, quando o(s) CONCESSIONÁRIO(s):

I. der ao imóvel concedido destinação diversa da determinada pela Cláusula Segunda;

II. der em locação total o imóvel destinado ao uso exclusivamente residencial;

III. transferir a terceiros, a qualquer título, o imóvel concedido, sem prévia e expressa autorização do CONCEDENTE.

PARÁGRAFO ÚNICO: Será garantida a ampla defesa, sendo certo que o descumprimento das cláusulas será apurado através de prévio processo administrativo, devendo integrar à respectiva comissão processante ao menos 01 (um) representante da comissão de moradores da área.

CLÁUSULA DÉCIMA: Não importará em tácita alteração dos termos desta concessão o eventual atraso ou omissão do CONCEDENTE no exercício das faculdades conferidas pelo presente contrato.

CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA: A presente concessão de direito real de uso transfere-se por sucessão legítima ou testamentária, cabendo ao CONCEDENTE a inscrição da transferência no Registro Imobiliário competente.

CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA: Aplica-se, subsidiariamente, em caso de omissão do presente contrato, todas as normas mu-

nicipais referentes à concessão de direito real de uso.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA: Fica eleito o foro da Comarca de (Nome Do Município), para solução de qualquer pendência originária do presente Termo.

E por estarem justos e contratados, firmam o presente instrumento para os fins de direito.

Município de ____ [NOME DO MUNICÍPIO], [DATA]

[PREFEITO DO MUNICÍPIO]

1

[NOME DO TITULAR]

[NOME DO CÔNJUGE]

2

[NOME DO TITULAR]

[NOME DO CÔNJUGE]

3

[NOME DO TITULAR]

[NOME DO CÔNJUGE]

[REPETE-SE ATÉ COMPLETAR O NÚMERO DE CONCESSIONÁRIOS]

CERTIFICADO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE [NOME DO MUNICÍPIO]

CERTIFICADO

A Prefeitura do Município de ____, certifica que o Sr.(a) ____ é concessionário do lote nº ____, da área pública denominada [NOME DA ÁREA] nos termos da Lei Municipal nº ____, [DATA POR EXTENSO] regulamentado pelo Decreto nº ____, inscrito sob nº ____, às fls. ____, no livro de registro dos "Contratos de Concessão de Direito Real de Uso" (art. nº ____, inciso nº ____ da Lei Orgânica do Município).

[NOME DO MUNICÍPIO],
[DATA POR EXTENSO].

[NOME DO PREFEITO]
Prefeito Municipal

MINUTA DE CONVÊNIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA

Termo de convênio que entre si celebram o (O ESTADO ou MUNICÍPIO DE ____), e (ENTIDADE ____), para transferência de recursos financeiros, tendo em vista a prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população carente da Capital do Estado de São Paulo

(O ESTADO DE ____ ou O MUNICÍPIO DE ____), com sede (____), na (Capital do Estado de ____ ou Município de ____), pessoa jurídica de Direito Público, inscrita no CNPJ sob o nº ____, neste ato representado por seu (Governador ou Prefeito) Excelentíssimo Senhor Doutor (Nome do Governador ou Prefeito), devidamente autorizado pelo Processo Administrativo nº ____, doravante denominada (ESTADO ou MUNICÍPIO), e (ENTIDADE ____), com sede ____, representada por ____, RG nº ____, CIC nº ____, nos termos da Lei nº 8666/93, e suas alterações posteriores, e, no que couber, pela Lei Estadual nº 6.544/89, celebram o presente **CONVÊNIO**, mediante as cláusulas e condições que se seguem:

CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETO

Constitui objeto deste convênio a transferência de recursos financeiros à (Entidade ____), doravante designada ENTIDADE tendo em vista a **prestação de Assistência Judiciária Gratuita à população carente**, no Município de São Paulo, conforme plano de trabalho de fls. ____, do Processo Administrativo nº ____, que passa a fazer parte integrante do presente.

PARÁGRAFO 1. Os serviços de assistência jurídica prestado por meio do presente ajuste serão gratuitos, vedada qualquer cobrança a título de honorários advocatícios, taxas, emolumentos ou despesas.

CLÁUSULA SEGUNDA DAS OBRIGAÇÕES

Para o fiel cumprimento do objeto pactuado, os participantes se obrigam a:

I. O (ESTADO ou MUNICÍPIO):

- transferir à ENTIDADE os recursos financeiros consignados na Cláusula Quarta do convênio, mediante depósito em conta bancária por esta indicada;
- acompanhar, controlar, fiscalizar e avaliar o desenvolvimento do objeto do ajuste nos termos do previsto no plano de trabalho;
- encaminhar pessoas carentes à ENTIDADE para o devido atendimento.

II. ENTIDADE:

- prestar os serviços diariamente, na exata forma do descrito no plano de trabalho;
- manter, sob sua inteira responsabilidade, o pessoal técnico e administrativo, assim como as instalações necessárias à execução dos serviços;
- aplicar integralmente os recursos financeiros repassados pelo, inclusive os provenientes das receitas obtidas de eventuais aplicações financeiras, na execução do objeto do presente ajuste;
- apresentar mensalmente ao (ESTADO ou MUNICÍPIO), relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas e demonstrativo da correta aplicação dos recursos financeiros repassados, acompanhado dos comprovantes das despesas do período;
- aplicar a verba correspondente à sua contrapartida.

CLÁUSULA TERCEIRA DOS RECURSOS HUMANOS

Não se estabelecerá nenhum vínculo de natureza trabalhista de qualquer espécie entre o (ESTADO ou MUNICÍPIO) e o

pessoal contratado pela ENTIDADE para execução dos serviços.

CLÁUSULA QUARTA DOS RECURSOS

O valor estimado do presente convênio é R\$ ____, sendo que as despesas de responsabilidade do ESTADO, que responderão a R\$ ____, Unidade Gestora Responsável ____, Programa de Trabalho ____, Classificação de Despesa ____, e o restante à conta do orçamento do exercício seguinte, cabendo à ENTIDADE o montante de R\$ ____.

PARÁGRAFO 1. Os recursos, a cargo do (ESTADO ou MUNICÍPIO), serão depositados em conta vinculada ao Banco ____, até o décimo quinto dia útil do mês subsequente ao vencido, condicionando-se à entrega pela ENTIDADE do relatório e documentos mencionados no item II, "d", da Cláusula Segunda.

PARÁGRAFO 2. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das eventuais aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos ao (ESTADO ou MUNICÍPIO), no prazo improrrogável de 30 (trinta dias).

CLÁUSULA QUINTA DO PRAZO

O presente Convênio vigorará a partir da data de sua assinatura até ____, podendo se prorrogado por períodos de doze meses, mediante termo aditivo, após proposta justificada e plano de trabalho, apresentado pela ENTIDADE e prévia autorização do (Governador de ____ ou Prefeito de ____).

CLÁUSULA SEXTA DA RENÚNCIA E DA RESCISÃO

Este convênio poderá ser denunciado, durante o prazo de vigência, por mútuo consentimento dos partícipes, ou por desinteresse de qualquer deles, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias,

e será rescindido, por infração legal ou convencional, em especial, na hipótese de interrupção, paralisação, ou insuficiência técnica na prestação de serviços conveniados.

PARÁGRAFO 1. O (GOVERNADOR DE ____ OU O PREFEITO DE ____) e o representante da ENTIDADE são competentes para denunciar ou rescindir este ajuste.

CLÁUSULA SÉTIMA DO FORO

Fica eleito o foro da Capital do Estado de ____ para dirimir todas as questões decorrentes da execução deste convênio, que não puderem ser resolvidas de comum acordo.

E, por estarem concordes, assinam o presente termo em duas vias de igual teor na presença das testemunhas abaixo.

(LOCAL/DIA/MÊS/ANO)

Governador do Estado de ____ ou
Prefeito do Município de ____
[NOME DO GOVERNADOR OU PREFEITO]

Representante da ____
[NOME DA ENTIDADE]

Testemunhas:

[NOME E RG]

[NOME E RG]