

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



M I N I S T É R I O   D A S   C I D A D E S

**Presidente da República**  
Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro de Estado das Cidades**  
Marcio Fortes de Almeida

**Secretaria Nacional de Programas Urbanos**  
Raquel Rolnik

**Diretor de Planejamento Urbano**  
Benny Schasberg

**Diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial**  
Otilie Macedo Pinheiro

**Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos**  
Celso Santos Carvalho

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



Foto da capa:  
Aglomerado  
Santa Lúcia  
em Belo  
Horizonte (MG)

WASHINGTON ALVES / LIGHT PRESS



**Chefe da Assessoria de Comunicação**  
Regina Pires

**EDIÇÃO**

**Coordenadora Editorial**  
Dalva Helena de Souza

**Editor Geral e Jornalista Responsável**  
Márcio Lima | DRT/MG 2.080

**Redator**  
Cláudio Antonio Silva

**Repórter**  
Júnia Lima Fonseca

**Consultor de Informática**  
Jonil Voiski Junior

**Projeto Gráfico**  
Prêmio Propaganda

**Diagramação e Arte Final**  
Marcelo Terraza

**Coordenação de Conteúdo**  
Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Denise de Campos Gouvêa, Sandra Bernardes Ribeiro

**Assistente de Produção**  
Júlia Lins Bittencourt

**Elaboração**

Adriana Melo Alves, Antônio Menezes Júnior, Denise de Campos Gouvêa, Marta Abramo, Sandra Bernardes Ribeiro, Sérgio Andrade

**Colaboração**

André Naves Cangirana, Carlan Carlo da Silva, Cristiane Siggea Benedetto, Bernardo Costa Ferreira, Edésio Fernandes, Evaniza Lopes Rodrigues, Jorge Lucien Müchen Martins, Luciana Royer, Luis Gustavo Martins, Paula Santos, Roberta Pereira da Silva, Rosane Tierno, Weber Sutti

**Apoio Administrativo**

Claudia Nascimento Melo, Deborah Lyra Marques da Silva, Gleisson Mateus Souza, Leonardo Augusto R. Barros, Luciana Vecchi Martins da Cunha (estagiária), Maria Solange Rodrigues, Renato Souza, Rhayra B. Cirqueira dos Santos, Ylemo Rukueni Paiva Barbosa (estagiária)

**Elaboração e Colaboração:**

Órgão Federais e Estaduais, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Federação das Associações de Municípios da Paraíba – FAMUP, Gerência de Urbanismo da Caixa Econômica Federal do Rio Grande do Sul – GIDUR – Porto Alegre/RS, Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado de Política Fundiária, Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ, Ministério Público de São Paulo – comarca de São Bernardo do Campo/ SP

**Prefeituras Municipais**

Aracaju/SE – Secretaria Municipal de Planejamento, Belo Horizonte/MG - URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Cubatão/SP, Estância de Atibaia/SP, Gravataí/RS – Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, Guarujá/SP, Maceió/AL – Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento, Manaus/AM, Rio de Janeiro/RJ – Secretaria Municipal de Habitação, Salvador/BA – Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), Santo André/SP, São Bernardo do Campo/ SP – Secretaria de Meio Ambiente, São Paulo/SP, São Vicente/SP – Secretaria de Assentamentos Urbanos, Desenvolvimento Habitacional e Inclusão Social – SEURB, Taboão da Serra/SP – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação SEDUH, Vitória/ES

**Organizações Não-Governamentais**

Associação de Defesa dos Moradores do Gantois, Ferreira Santos e Adjacências – Salvador/BA, Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC – Recife/PE, Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos – COHRE - Porto Alegre/RS, Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião – Rio de Janeiro/RJ, Serviço de Justiça e Paz – Recife/PE

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos

Regularização Fundiária/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

84 p.

1. Política Urbana. 2. Regularização Fundiária. 3. Participação Cidadã.  
I. Título. II Secretaria Nacional de Programas Urbanos. III. Ministério das Cidades

# ÍNDICE

- 
- 5** Apresentação
  - 7** Introdução
  - 9** A tarefa de regularizar a quarta parte do Brasil
  - 19** Papel Passado, ações diretas
  - 59** Papel Passado, ações indiretas
  - 73** Tira-dúvidas sobre Regularização Fundiária
  - 76** Anexos

PORTO ALEGRE (RS) • COHRE



SALVADOR (BA) • RICARDO STUCKERT



# Apresentação

**P**ela primeira vez na História, o mundo terá mais gente vivendo nas cidades do que no campo. A previsão é da ONU e acontecerá dentro de alguns meses, já em 2007. Ao romper-se a barreira dos 50% de habitantes nas cidades, a demanda por recursos e serviços aumentará consideravelmente.

No Brasil já temos mais de 80% da população residindo em cidades, segundo o IBGE.

Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal vem aplicando o Estatuto da Cidade em busca de soluções para o crescimento desordenado das cidades. Nossa política neste sentido tem sustentação no incentivo à elaboração de Planos Diretores, na Regularização Fundiária e na Reabilitação de Centros Urbanos.

As cidades brasileiras vivem momento decisivo para o seu crescimento urbano e econômico. É hora de planejar o futuro dos municípios. O objetivo do Plano Diretor é encontrar soluções para cidades em crescimento ou que cresceram de maneira desordenada e excludente, penalizando principalmente pessoas de menor renda.

Promovemos ao mesmo tempo ações de Regularização Fundiária, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade em assentamentos precários, seja por meio de urbanização e recuperação ambiental, seja concedendo títulos de propriedades de imóveis.

A Reabilitação de Centros Urbanos, junto com os programas habitacionais, é fator determinante para a mudança do quadro preocupante que enfrentamos com um déficit habitacional de 7,2 milhões de moradias. Ainda mais sabendo que nos centros das cidades existem 4,5 milhões de moradias ociosas.

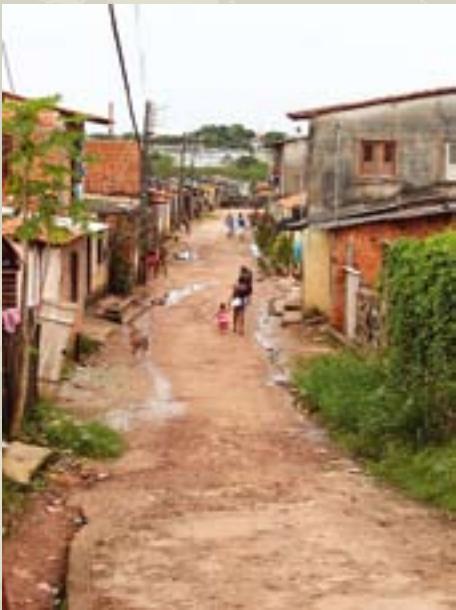
Quando decidimos pela publicação dos três livros – Plano Diretor, Regularização Fundiária e Reabilitação de Centros Urbanos – buscamos levar a todas as partes do Brasil as informações sobre esses programas. Ao mesmo tempo fazemos um balanço da atuação do Ministério das Cidades.

Cabe agora a todos nós, unidos, seguir nessa longa caminhada.

**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**

MINISTRO DAS CIDADES

SÃO LUIS (MA) - JAS HBB



SACALANDIA  
SALVADOR (BA) - CELSO CARVALHO



# Introdução

**A** Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades foi criada com o desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades.

Esse desafio significava implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social existente nas cidades do País. Significava estabelecer uma nova agenda de planejamento e gestão do solo urbano que possibilitasse incluir os mercados de baixa renda nos temas e estratégias contidos nos planos e projetos. Uma agenda que superasse o descrédito e a falta de cultura de planejamento das cidades e enfrentasse o desafio de fazer cidades para todos, sobrepondo-se à dualidade entre cidade formal e informal, urbanizada e precária, incluída e excluída dos plenos direitos de cidadania.

Registramos em três volumes as políticas e ações implementadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Um trabalho construído pela equipe da Secretaria em amplo diálogo com gestores públicos, com o Conselho Nacional das Cidades, com os mais diversos segmentos em todos os estados do País. Atuamos em políticas e ações complementares à obras de urbanização para alcançar a plena regularização dos assentamentos de baixa renda, bem como, realizamos ações preventivas para evitar a formação de novos aglomerados desse tipo. As ações preventivas abrangeram o fomento à atividade de planejamento municipal – Plano Diretor, planos municipais de redução de risco e de reabilitação de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas.

Nossas ações procuram também impedir ocupações e uso predatório do solo e do patrimônio cultural e ambiental, por meio do planejamento territorial municipal e do estímulo ao aproveitamento mais intenso das infra-estruturas instaladas, reabilitando-se áreas degradadas ou subutilizadas.

Buscamos, dessa forma, estimular os municípios e cidadãos a construírem novas práticas de planejamento e de gestão democráticas, includentes, redistributivas e sustentáveis. Os três volumes abordam o Plano Diretor Participativo, a Regularização Fundiária e a Reabilitação de Centros Urbanos. É o registro de experiências que mostra como as sementes plantadas na Constituição de 1988 germinaram e cresceram em cada canto do País.

RAQUEL ROLNIK

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS



1

# A tarefa de regularizar a quarta parte do Brasil

**U**m número impressionante de domicílios no Brasil está irregular: 12 milhões. O espanto ainda é maior se pensarmos que isto representa mais que a quarta parte de todas as residências do país, que somam 44 milhões. Os dados são de um estudo do Ministério das Cidades, baseado no Censo 2.000, do IBGE.

A paisagem urbana do Brasil é como um cartão postal negativo. Basta um olhar sobre as cidades que logo saltam ao sentido os aglomerados, os loteamentos irregulares, os assentamentos informais. São locais vulneráveis e inseguros onde vive grande parte dos brasileiros. A irregularidade no país passou a ser regra e não exceção.

A pressão pela moradia, o grande sonho brasileiro, faz as famílias de menor renda, sem acesso ao mercado formal imobiliário, aceitarem a única alternativa possível, a irregularidade fundiária. Ocupam áreas públicas ou particulares abandonadas surgindo assim as favelas. Ou então adquirem terrenos em loteamentos clandestinos sem infra-estrutura urbana, sem transporte nem equipamentos públicos, muitas vezes em áreas de risco sujeitas às enchentes e deslizamentos e sem registro em cartório.

Até mesmo conjuntos habitacionais produzidos pelo Poder Público – por órgãos municipais ou estaduais – são muitas vezes irregulares. Com isto, as famílias beneficiadas acabam não tendo acesso a um título registrado do seu imóvel.

## Direito à moradia

Milhões de famílias que vivem desta forma irregular não fizeram isto por escolha, mas sim por ser a única alternativa oferecida a elas. Esta é uma realidade que precisa ser modificada. É necessário um esforço de toda a sociedade para incorporá-las à cidade legal, não só pelo reconhecimento formal da posse do terreno e também pela implantação da infra-estrutura e equipamentos urbanos que permitam adequar o assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais do restante do município. Esta é uma condição para a inserção plena dos moradores à cidade.

Um primeiro e enorme passo foi dado pela Constituição Federal de 1988, que reconheceu o direito de todos os brasileiros à moradia e à cidade, estabeleceu o princípio da função social da propriedade e incluiu o usucapião especial urbano. Treze anos depois, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, e a Medida Provisória 2.220 do mesmo ano, incluíram novos instrumentos para concretização desses direitos: a concessão especial para fins de moradia (para os casos de terras públicas ocupadas) e o usucapião coletivo (para terras particulares). O desafio agora é aplicar os instrumentos legais, por meio dos programas de regularização fundiária urbana.

Tudo começa com a questão da função social da propriedade. Isto só foi reconhecido na Constituição de 1988. O indivíduo é dono, mas se a propriedade não estiver cumprindo papel social, estabelecido no Plano Diretor de cada cidade, ele está sujeito a sanções, que podem levar até a perda do domínio. Apesar de a Constituição reconhecer o direito à moradia, ela não tinha ainda instrumentos suficientes para a regularização fundiária. Isto começou a melhorar em 2001, com o Estatuto da Cidade.

Por ele, passaram a existir dois conjuntos de instrumentos básicos. A gestão democrática das cidades, que determina que o Plano Diretor deve ser feito com a participação popular para definir como a cidade vai se organizar, acolhendo a todos que nela vivem. O outro são os instrumentos de Regularização Fundiária, o reconhecimento do direito à moradia.

Então aquele direito que é previsto na Constituição, o Estatuto da Cidade explica como ele vai se efetivar. Entram aí o usucapião e a "concessão de uso especial". Se a pessoa mora num

terreno de até 250m<sup>2</sup>, há cinco anos (área urbana), e nunca ninguém reclamou a posse na justiça; e se esta é sua única moradia e seu único imóvel, o morador tem direito a invocar o usucapião e adquirir o título de propriedade deste imóvel. Este instrumento, incluído na Constituição de 1988, ganhou maiores possibilidades de aplicação com o Estatuto da Cidade, na medida em que o conjunto do assentamento pode ser regularizado em processo único, não demandando mais ações individualizadas.

## Papel Passado

Todos os dias se vê na imprensa notícias esparsas de ações para assegurar o direito à moradia e de doação de títulos de proprietários às famílias antes assentadas irregularmente, frutos da luta de associações, prefeituras e governos estaduais. Mas só em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal instituiu uma política nacional de regularização fundiária sustentável em áreas urbanas, encarando o problema em sua dimensão nacional.

Esta política se concretizou com o Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos. O programa visa apoiar estados, municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em área urbanas.

O termo "regularização fundiária sustentável" se aplica quando o processo envolve as regularizações urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. Urbanística garante as melhorias de infra-estrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, integrando o assentamento à cidade formal. Ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo-se aí o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e recuperação da vegetação e de cursos d'água.

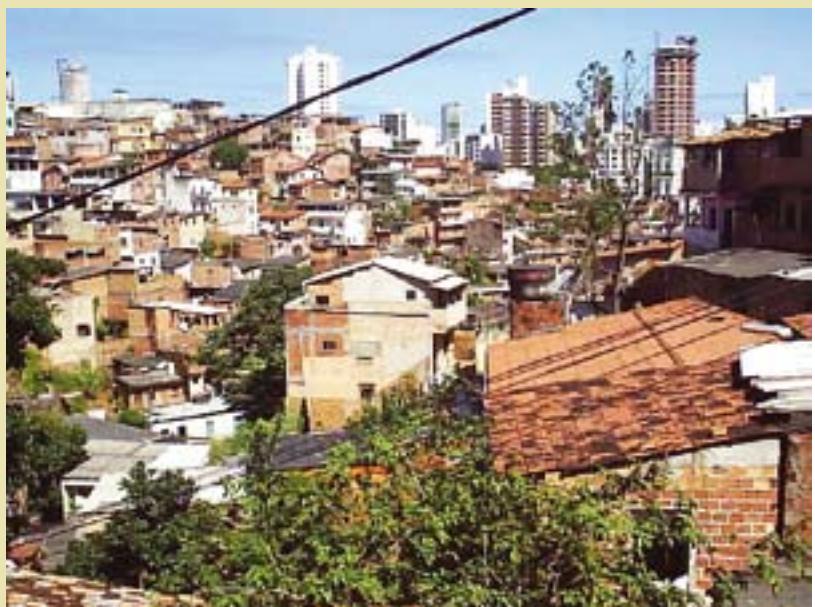
Por último a regularização administrativa e patrimonial reconhece o direito à moradia por meio de registro em cartório, inserindo o assentamento nos mapas e cadastros da cidade. Com o endereço formalizado, o morador pode receber serviços por correio e comprar a prestação, entre outras vantagens, pois tem endereço comprovado, inserindo-se no Estado e na Economia.



Foto interna de moradia em Aracaju (SE)



Gamboa, em Salvador (BA)



Salvador (BA)

Está aí a função do Programa Papel Passado. Incluir no Orçamento Geral da União, recursos para apoiar os programas municipais e estaduais e ações desenvolvidas por Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Defensorias Públicas. E também cuidar de transferir às prefeituras e estados, imóveis ocupados pertencentes à União para ser regularizada a situação da posse aos moradores.

A meta definida pelo Programa foi iniciar até dezembro de 2006, a regularização fundiária de um milhão de domicílios no País e conceder 400 mil títulos.

Para agilizar o programa e envolver os municípios e a sociedade, o Governo apoiou quem já atuava no assunto: estados, municípios e organizações não-governamentais (ONGs). Desta forma, até abril de 2006, as ações diretas e indiretas do Programa vêm beneficiando 1.050.000 de famílias em 26 estados, chegaram a 220 municípios, abrangendo 1.394 assentamentos. Do total de famílias beneficiadas 220.000 já estão com seus títulos concedidos.

A partir de 2006, com a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) estão previstos R\$ 850 milhões para investimentos em urbanização de assentamentos precários. Com esse aporte financeiro será possível ampliar as ações em regularização fundiária.

### **Ações individuais e coletivas**

Se uma pessoa tem um lote irregular e quer regularizá-lo, como ela deve agir? No caso de uma ação individual, a primeira coisa é procurar a assistência de um advogado. Se o interessado não pode pagar um advogado, deve procurar a Defensoria Pública e solicitar assistência gratuita.

Mas será que a Defensoria Pública terá como agir? No final do ano passado foi feito um convênio entre o Governo Federal e duas entidades da Defensoria Pública: a Associação Nacional dos Defensores Públicos e o Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais. O objetivo do convênio é apoiar o trabalho das Defensorias Públicas e incentivá-las a criar núcleos de regularização fundiária.

Existem ainda as ações coletivas movidas através da união da própria comunidade, ou por meio de ONGs ligadas aos direitos humanos. Numa terceira opção, a ação é movida através da

própria prefeitura, por exemplo, no caso de um assentamento num terreno pertencente a ela.

Também estão envolvidos os governos estaduais através dos institutos de terras, ou mesmo as companhias habitacionais estaduais quando a ocupação se dá em terrenos dos estados. Isto tudo reflete a linha de trabalho pois este é um programa que apóia e busca construir a sinergia e potencializar a ação de quem já está fazendo. O trabalho se desenvolve com a transferência de recursos para estado, prefeitura, ONGs e para defensores públicos. Joga-se o poder da União para apoiar os atores que fazem a regularização fundiária.

## Orçamento Geral da União

Nos anos de 2004 e 2005, foram destinados R\$ 15,5 milhões do Orçamento Geral da União para municípios, estados e enti-

dades da sociedade civil desenvolverem ações de regularização fundiária em 397 assentamentos (73 municípios em 21 estados). O orçamento de 2006 reserva R\$ 15 milhões para a continuidade desta linha de ação. Até abril de 2006 foram beneficiadas 233.902 famílias com recursos do OGU.

O acesso a estes recursos se dá por meio de processo de consulta pública, em que a seleção dos proponentes beneficiados ocorre a partir de critérios públicos e transparentes. Leva-se em conta a grandeza do problema, o número de famílias beneficiadas, os mecanismos de gestão democrática implementados no município, a capacidade do proponente em levar adiante o processo de regularização e o nível de urbanização do assentamento a ser beneficiado.

A partir da atuação conjunta do Ministério das Cidades com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do





Calabar, em Salvador (BA)



Calabar, em Salvador (BA)

Planejamento, Orçamento e Gestão, estão sendo regularizados os assentamentos situados em terras que constituem o patrimônio público da União. Por meio de convênios as prefeituras e governos estaduais recebem áreas da União, comprometendo-se a regularizá-las em favor dos moradores.

Existem vários tipos de parcerias: por exemplo, a SPU faz o cadastramento das famílias e passa para a prefeitura que se compromete a entregar aquela terra para determinada família.

Outras vezes o Governo dá o recurso para o município fazer os levantamentos topográficos e depois o cadastramento dos assentamentos. Em outro caso, a SPU passa a terra para o município e o apoia na regularização e entrega para as famílias.

Também faz parte das ações do Programa Papel Passado a regularização fundiária de imóveis não operacionais pertencentes ao patrimônio da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Neste caso, o Ministério das Cidades e a Comissão Liquidante da RFFSA, com apoio técnico da Caixa Econômica Federal, atuam conjuntamente com as prefeituras interessadas, o que permite equacionar a venda dos imóveis para os municípios e avançar no processo de regularização das moradias.

Mas qual seria a vantagem para a prefeitura se ela, além de pagar pelo terreno ainda tem de gastar para regularizar a terra? Acontece que no encontro de contas, a Prefeitura pode abater o valor do IPTU que a Rede acumulou em dívida, na hora de pagar pelo terreno.

## Gratuidade

Outro problema que impede famílias de registrarem seus imóveis é o custo dos registros, após a regularização. Neste ponto, a Lei Federal nº 10.931, de 2004, constitui-se num grande avanço dando gratuidade ao primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo Poder Público.

Isto foi feito através de convênio entre o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) que permitiu estabelecer acordos específicos entre prefeituras, governos estaduais e cartórios de registro de imóveis, garantindo a gratuidade.

Duas outras Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades, contribuem para a ação integral da regularização fundiária susten-



Aracaju (SE)

tável de assentamentos em condições precárias. A Secretaria de Habitação atua através do Programa Habitar Brasil. Já a Secretaria de Saneamento Ambiental aplica o programa PAT – Prosanear.

Diversos conflitos decorrentes da irregularidade fundiária, também são tratados na Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Promovendo uma articulação entre as instituições envolvidas, a Secretaria contribui para soluções fundiárias pacíficas e duradouras para evitar tragédias associadas a despejos forçados. Dialoga com prefeituras, governos estaduais e instâncias do Judiciário, articulando os recursos e programas do Ministério das Cidades. Trabalha também na intermediação entre outros órgãos federais envolvidos nas questões.

Até abril de 2006, as ações de apoio direto desenvolvidas pelo programa permitiram iniciar processos de regularização fundiária em 777 assentamentos, localizados em 168 municípios. Já são 758.670 famílias com processos de regularização iniciados e, destas, 43.225 receberam seus títulos de posse ou de propriedade do lote em que moram.

## Ações indiretas

Somadas as ações diretas e indiretas, os resultados obtidos até abril chegam a 1.050.000 famílias com processo de regularização iniciado e apenas 220.000 com títulos concedidos – mostram claramente como a regularização fundiária no Brasil ainda é um processo complexo e demorado, uma verdadeira corrida de obstáculos. Dentro da macro visão sobre o assunto, o programa cuida também de remover este entulho burocrático o máximo possível. A atuação conjunta com a Anoreg e os cartórios de registro de imóveis a ela filiados já reduz custos e simplifica registros.

Quanto às dificuldades legais, o principal desafio atualmente é a revisão da Lei Federal de 1979, que trata do parcelamento do solo (LF nº 6766), ora em tramitação na Câmara dos Deputados. A SNPU tem contribuído para transformá-la em verdadeira Lei de Responsabilidade Territorial, articulando a participação dos vários agentes sociais e diferentes níveis de governo nas discussões sobre sua revisão. A tarefa é adaptá-la aos avanços da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade.

Busca-se enfrentar, principalmente, três questões básicas. O reconhecimento da competência municipal para licenciar tanto os novos parcelamentos de solo quanto os planos de regularização fundiária; a integração dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental; e a inclusão de um título específico referente à regularização fundiária, com regras e procedimentos simplificados para a regularização de interesse social. Esta mudança resultará, inclusive, no barateamento do lote legal.

## Capacitação

Além do apoio direto e da remoção de obstáculos, o Programa Papel Passado inclui uma terceira estratégia de atuação: a capacitação de agentes locais envolvidos na regularização fundiária. Isto inclui cursos e oficinas, o fomento à troca direta de experiências e a sistematização e divulgação de material didático.

Nesta linha, 900 técnicos e representantes de prefeituras, governos estaduais, organizações não-governamentais, entidades e associações de moradores, membros de Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, entre outros agentes de regularização, participam do primeiro curso à distância de regularização fundiária, organizado pelo Programa.

Esta ação, assim como o conjunto de ações indiretas do Papel Passado, conta com o apoio financeiro através de uma doação da Cities Alliance, instituição internacional voltada para melhorar as condições de habitação da população mais pobre em todo o mundo.

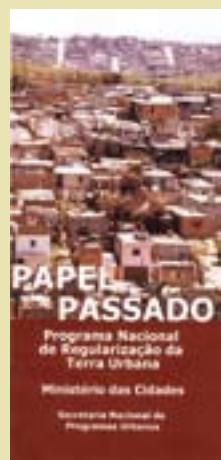
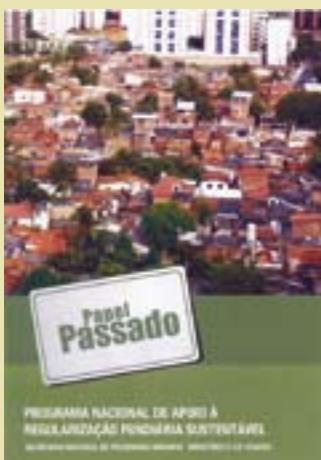
Também com apoio da Cities Alliance, foi organizada uma rede de discussões pela internet ([regularizacaofundiaria@cidades.gov.br](mailto:regularizacaofundiaria@cidades.gov.br)) que possibilita a troca direta de experiências e a divulgação de ações entre milhares de cadastrados.

## Biblioteca

Faz parte desta ação a implementação de uma biblioteca virtual de legislação sobre o assunto, decisões judiciais, casos importantes, banco de experiências, jurisprudência, exemplos de documentos, cartilhas e textos didáticos. Significa todo um conjunto de informações de apoio aos agentes que, em todo o Brasil,



Cartilhas produzidas por parceiros do Programa Papel Passado



Folders de divulgação do Programa Papel Passado

desenvolvem ações de regularização fundiária e de luta pelo respeito ao direito à moradia. A biblioteca virtual encontra-se disponível no site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)) e sua atualização conta com o apoio do Ministério da Justiça, de entidades representativas de membros da Magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública e cartórios, bem como as contribuições enviadas por meio da rede de regularização fundiária.

## Brasil Regulariza

Finalmente, no âmbito ainda das ações indiretas, o Programa, em parceria com a Revista Espaço Urbano, da Frente Nacional de Prefeitos e da Agência Habitat – ONU, elaborou uma pesquisa junto às prefeituras para detectar as ações de regularização em andamento no país: "Brasil Regulariza".

Um convênio entre o Ministério das Cidades e o IBGE incluirá em sua Pesquisa Perfil Municipal indagações sobre aglomerados habitacionais que enriquecerão o banco de dados de assentamentos precários e de políticas de regularização.

Assim, de tema praticamente ausente na discussão de políticas públicas no País, atitude responsável pela precariedade física e política de nossas cidades, a regularização fundiária entra na pauta e agenda de nossos municípios e cidadãos.

Neste caderno apresentam-se ações relatadas por alguns parceiros do Programa Papel Passado: prefeituras, órgãos de governos estaduais, entidades da sociedade civil, defensores públicos, representantes de comunidades. Optou-se por apresentar exemplos variados de regiões brasileiras e diferentes entidades e níveis de governo.

Trata-se de uma pequena amostra do Brasil que se regulariza, que busca construir espaços urbanos adequados reconhecidos legal e formalmente, para abrigar nossa população. São exemplos significativos da mobilização da sociedade e poder público na construção de uma cidade para todos, representando o esforço de centenas de entidades que, em todo o país, enfrentam o desafio da regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais.



# Papel Passado, ações diretas

- A** Transferindo recursos do Orçamento Geral da União
- B** Terras da União
- C** Habitação e saneamento levam cidadania à favela
- D** Terras da RFFSA
- E** Defensoria Pública
- F** Gratuidade do primeiro registro
- G** Conflitos fundiários urbanos



Entrega de títulos em  
Alagados, Salvador (BA)

## A Transferindo recursos do Orçamento Geral da União

Por meio do Programa Papel Passado, o Ministério das Cidades aplica recursos do Orçamento Geral da União para apoiar os processos de regularização fundiária desenvolvidos por estados, municípios e entidades sem fins lucrativos da sociedade civil.

Entre 2004 e 2006 estão sendo previstos investimentos de R\$ 30 milhões e os beneficiados foram selecionados de acordo com os seguintes critérios: municípios integrantes de regiões metropolitanas críticas; extensão da irregularidade fundiária no município; prática democrática e participativa de gestão municipal; estrutura e organização administrativa municipal; número de famílias beneficiadas; assentamentos inseridos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) definidas pelo Plano Diretor, assentamentos situados em áreas da RFFSA, assentamentos com obras de urbanização já executadas; organização da comunidade local, e áreas remanescentes de quilombos.

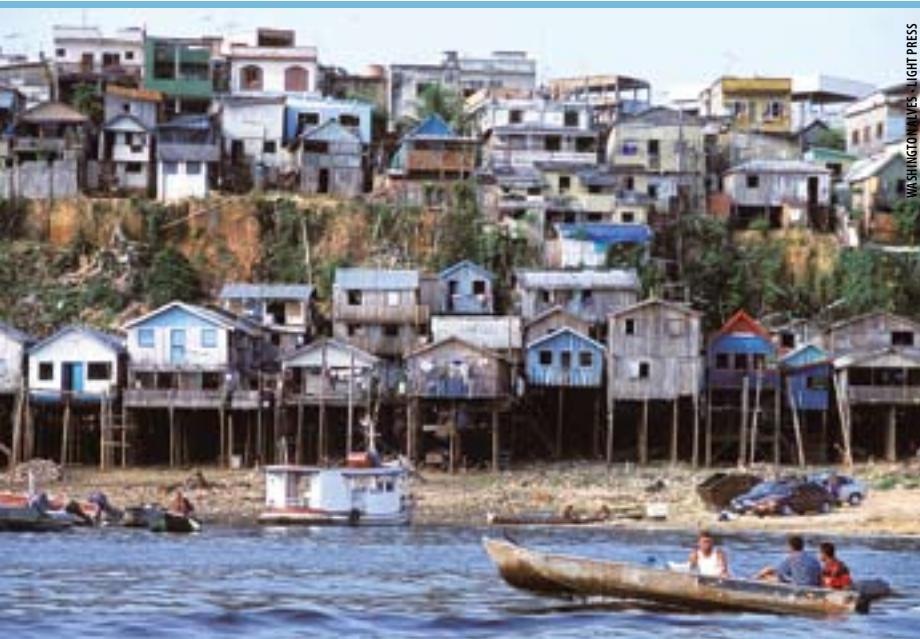
São três as modalidades de transferência de recursos. A pri-

meira se destina a municípios para elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável. A segunda, voltada para estados e municípios, apóia a elaboração de projetos de regularização fundiária dos assentamentos informais. A terceira modalidade se destina a estados, municípios, entidades sem fins lucrativos e Defensorias Públicas e permite o desenvolvimento de atividades administrativas e jurídicas necessárias para a regularização fundiária. Essa modalidade é especialmente importante e original porque está aberta não só para o poder público, mas também para organizações do terceiro setor.

### • Municípios e Estados

#### Amazonas

O Governo do Estado do Amazonas vem desenvolvendo um amplo programa de Gestão Territorial com a finalidade de concretizar a posse regular da terra, promover a inclusão social dos grupos menos favorecidos e criar mecanismos de monitoramento e controle das terras públicas.



Manaus (AM) e Porto Alegre (RS) têm ações do Programa Papel Passado

Neste contexto, a Secretaria de Estado de Política Fundiária (SPF) e o Instituto de Terras do Amazonas (Iteam) formularam uma nova proposta de Política Fundiária, adotando modelos adequados ao ordenamento agrário, observando os critérios de sustentabilidade e de desenvolvimento regional.

Esta formulação é realizada de forma gradativa, tendo em vista a necessidade de superar as deficiências geradas desde a década de 80, quando se iniciou um processo de extinção de órgãos responsáveis pela questão, resultando na estagnação de serviços técnicos e de emissão de documentos de posse.

A SPF e o Iteam atuam no planejamento e na destinação de terras públicas, eixo central da política fundiária, com o objetivo de enfrentar os três grandes desafios: a regularização fundiária rural, a urbana e a reforma agrária.

Um problema grave aflorou nas últimas três décadas nas cidades do Amazonas. A explosão populacional no estado, que passou de 311.622 habitantes em 1970 para 1,6 milhão em 2003 (IBGE/2003), provocou um grande déficit de moradias urbanas e problemas na produção rural. Para minimizar esta situação busca-se proceder à regularização coletiva ou individual, bem como transferir terras públicas para os municípios no sentido de estimular a atividade produtiva.

Outro fator importante na política fundiária do Amazonas é o modelo de reforma agrária alternativo, visando o reconhecimento dos direitos à terra dos caboclos, ribeirinhos e populações tradicionais para beneficiá-los como clientes da reforma agrária.

Com isso, busca-se criar estruturas adequadas para estabelecer políticas claras e bem definidas para cuidar de questões fundiárias e de habitação, sobretudo do ponto de vista da justiça social. Ressaltamos a seguir alguns dos principais programas e projetos de regularização fundiária implementados pelo estado.

## Zona Franca Verde

Como parte integrante do Programa Zona Franca Verde, cuja finalidade é garantir a geração de emprego e renda em consonância com a conservação do meio ambiente, a regularização fun-

diária passou a ser um aspecto fundamental na implantação das cadeias produtivas florestais e no acesso à propriedade da terra.

Na área rural, mais de 4 mil famílias foram atendidas através da formalização de processos, realização de vistorias, levantamentos socioeconômicos e demarcações topográficas, abrangendo aproximadamente 22 municípios. Na área urbana, cerca de 5 mil imóveis foram titulados em 33 bairros. A SPF está realizando a regularização de 25 mil lotes.

Numa outra ação, envolvendo o município de Manaus e a União, a SPF irá beneficiar 14 mil famílias através da realização do primeiro projeto de loteamento do estado, com o investimento de mais de R\$ 30 milhões. Em um primeiro momento, serão atendidas 7 mil famílias do bairro Nova Vitória que ocupam a área de expansão do Pólo Industrial de Manaus.

A estimativa até o final de 2006 é passar escritura de 25 mil imóveis na área urbana e 4 mil na área rural.

## Gasoduto Coari-Manaus

Como parte integrante do Programa de Compensações Ambientais e Desenvolvimento Sustentável das comunidades da área de influência do Gasoduto Coari-Manaus, no Amazonas, as ações de regularização fundiária promovidas pelo governo do estado vêm contribuindo com a realização do levantamento da situação atual e a regularização fundiária na área do empreendimento, que abrange sete cidades: Coari, Codajás, Anori, Anamã, Caapiranga, Manacapuru e Iranduba.

Visando o fortalecimento institucional, o Iteam recebeu do projeto recursos para aquisição de equipamentos e material permanente necessários para dar suporte às ações internas e externas da instituição.

O resultado das ações de regularização fundiária do projeto Gasoduto foi profundamente afetado pela estiagem ocorrida recentemente, dificultando a navegabilidade nos rios amazônicos. Com isso, houve a necessidade de alterar o cronograma de execução. No entanto, até o final do projeto, estima-se a emissão de aproximadamente 800 documentos de posse (concessão de uso).

## Parcerias institucionais

Como instrumento de orientação à gestão pública, a SPF e o Iteam iniciaram um intenso trabalho de articulação interinstitucional com parceiros governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e lideranças comunitárias. O objetivo é aprofundar valores e conhecimentos de diferentes segmentos da sociedade local para a discussão participativa de propostas de moradia, ocupação e uso da terra nos centros urbanos e na zona rural. Para isso, foi realizada na cidade de Manaus a I e a II Conferência Estadual das Cidades e a Reunião da Associação Nacional dos Órgãos de Terra (Anoter).

A consolidação dessas parcerias tem gerado resultados importantes para o desenvolvimento das atividades de regularização fundiária. Destacam-se a instalação de quatro escritórios locais (Presidente Figueiredo, Carauari, Juruá e Rio Preto da Eva), com a finalidade de atender ao público-beneficiário que mora em áreas longínquas, sem que o requerente tenha que se deslocar até a sede do órgão em Manaus. Há uma previsão para a instalação de mais seis escritórios em localidades estratégicas (Boa Vista do Ramos, Nhamundá, Parintins, Barreirinha, Urucará e Maués).

A parceria firmada com o Ministério das Cidades possibilitará ao público beneficiário da regularização fundiária a gratuidade do registro de imóvel nos cartórios, a emissão de títulos definitivos e a elaboração de Planos Diretores para os municípios amazonenses no sentido de garantir uma política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana.

Outra conquista da população amazonense foi a parceria com a ONG Cáritas que visa o assentamento de famílias em situação de risco, e que possibilitou uma ação direta na área denominada América do Sul. Através de uma gestão transparente, visando minimizar os conflitos urbanos ocorridos em Manaus, esta parceria possibilitou o assentamento de 132 famílias retiradas da Invasão Dorothy Stang.

A SPF e o Iteam têm colaborado no sentido de apoiar diversas secretarias para desapropriação de áreas em benefício da realização de obras públicas, como escola, hospital e posto de saúde, entre outros.

## Estado do Rio de Janeiro

O Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj), autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior, atende a 42 dos 92 municípios do estado.

Através do Programa Nossa Terra, o Iterj atua em 54 assentamentos rurais com 4.751 famílias, em 239 comunidades urbanas com 106.231 famílias, em 10 comunidades remanescentes de quilombos com 600 famílias e comunidades de pescadores artesanais e comunidades caiçaras. Atua ainda na busca constante da solução pacífica para os conflitos fundiários. Toda a atuação do Iterj abrange áreas públicas e privadas.

Entre 2003 e 2005, 3.293 famílias receberam o título de seus lotes de moradia. Além dessas, foram beneficiadas com Atestação de Domínio e Declaratória (para os quilombolas, habitantes de comunidades remanescentes de quilombos), Discriminatória ou Usucapião Individual e Coletivo, mais 752 famílias, por meio de uma parceria ajustada entre o Iterj, a Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro e a Procuradoria Geral do Estado. As titulações programadas para 2006, cujos procedimentos estão em andamento, irão contemplar 4.222 famílias.

No total, foram outorgados nos últimos cinco anos 4.198 títulos em áreas públicas, utilizando-se os seguintes instrumentos: Concessão de Uso, Promessa de Concessão de Uso, Compra e Venda e Promessa de Compra e Venda (áreas aforadas de especial destinação).

Como parte importante neste processo, foi assinado em 2004 um Convênio de Cooperação Técnica entre o Ministério das Cidades, Associação de Prefeitos do Estado do Rio de Janeiro e o Iterj, visando o desenvolvimento de ações conjuntas no âmbito da regularização fundiária.

Dentre as ações em curso, o MCidades está apoiando, com recursos de 2004, os municípios de Seropédica, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense. Essa ação atinge também São Gonçalo, Niterói, Nova Friburgo, Barra do Piraí e Volta Redonda e beneficia 2.270 famílias.

Outra relevante parceria é a realizada com o Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado. Neste âmbito, evitou-se o

despejo de 3.346 famílias somente no ano de 2003. Cabe ressaltar ainda a existência de leis específicas que definem que as ações relativas ao despejo de comunidades em conflitos coletivos decorrentes da disputa pela posse da terra têm de ser acompanhadas pelo Iterj. Essa iniciativa garante que, mesmo sem ter sido parte atuante no litígio, o Iterj possa dirigir pedidos aos juízes para prorrogação de prazos, além de coibir a utilização da violência nas ações de reintegração de posse.

O trabalho do Iterj segue as seguintes diretrizes: a regularização fundiária com infra-estrutura, a promoção do núcleo produtivo e o reconhecimento das áreas dos quilombolas.

Visando o resgate da tradição e da cultura, os quilombos e caiçaras conquistam espaço institucional no Iterj. O reconhecimento do domínio das áreas ocupadas pelos populações tradicionais é uma intervenção estratégica na construção da identidade sociocultural dessas comunidades. Este processo iniciou-se com o reconhecimento da posse na comunidade Campinho da Independência, no município de Parati e a posterior titulação dos quilombolas. Vale ressaltar que nesse caso a área era pública, o que garantiu a agilidade do processo de titulação. Além desta, outras cinco comunidades remanescentes de quilombos foram reco-

Comunidade da Rocinha com o bairro de São Conrado ao fundo, Rio de Janeiro (RJ)



WASHINGTON ALVES - LIGHT PRESS

nhecidas: Brachuy (Angra dos Reis), Caveiras (São Pedro d'Aldeia), Rasa (Búzios), Santana (Quatis) e São José da Serra (Valença).

O Iterj vem dando apoio também ao processo de titulação das áreas de colônias de pescadores no litoral fluminense para garantir a sobrevivência das comunidades dos caiçaras ameaçadas pela especulação imobiliária e pelo turismo predatório. Foi iniciado o processo de Titulação da Colônia dos Maricultores de Jurujuba, em Niterói. Em andamento, a titulação da população caiçara de Praia do Sono, em Parati, e Pedrinhas, em São Gonçalo.

São pontos positivos destacados pelo Iterj na experiência de regularização fundiária a consolidação da organização comunitária, mediante a participação por meio de assembleias e o surgimento de novas organizações.

## Municípios

O Governo Federal, ao elaborar a Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, reconheceu o papel central dos municípios, conforme competência estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade sobre a gestão do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Neste sentido, a medida do Governo Federal tem como característica apoiar prioritariamente a ação dos governos municipais.

## Belo Horizonte

Em Belo Horizonte (MG), como nas demais cidades de médio e grande porte do País, houve um processo desordenado de urbanização e ocupação do solo. Com 2,2 milhões de habitantes (IBGE/2000), a capital mineira tem 174 vilas e aglomerados, e 48 conjuntos habitacionais populares. Nestas áreas moram aproximadamente 480 mil pessoas, o equivalente a 21,5% de toda a população da metrópole. Do ponto vista fundiário, a maior parte delas encontra-se em situação irregular.

Já em 1983 foi criado na capital mineira, o Pró-Favela, um dos primeiros programas de regularização fundiária no País, que lutou pela permanência da população nos assentamentos informais. Esta ação marchou na contramão da política nacional, até

então praticada, de desfavelamento e remoção das favelas para locais distantes do centro urbano.

Hoje, o Programa Municipal de Regularização de Favelas é parte integrante da Política Municipal de Habitação, prevendo a Regularização Fundiária de vilas e aglomerados, compreendendo a regularização urbanística e regularização do domínio dos imóveis. O Programa atua nos assentamentos localizados em áreas caracterizadas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

O Conjunto Jardim Felicidade, zona norte da capital, é um bom exemplo de como a prefeitura de Belo Horizonte vem implementando a Regularização Fundiária de assentamentos informais. Com uma população de aproximadamente 18 mil habitantes, o assentamento é uma área destinada à moradia de população de baixa renda, caracterizada como ZEIS-3 na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município. A área é dotada de infra-estrutura, equipamentos urbanos e comunitários e encontra-se integrada aos bairros vizinhos.

Na regularização fundiária do Jardim Felicidade, os lotes resultantes do parcelamento aprovado são transferidos diretamente aos seus ocupantes através da outorga de escritura de compra e venda. A participação da comunidade se dá através da formação de Grupos de Referência, compostos por representantes da associação comunitária, lideranças locais e moradores dos diversos logradouros da área, que se reúnem com técnicos da prefeitura, periodicamente. O processo participativo envolve também a realização de assembleias comunitárias amplamente divulgadas, contando com a participação de grande número de moradores. A regularização do Conjunto Jardim Felicidade objetiva além de regularizar o assentamento, disciplinar o processo de ocupação já consolidado nessa região, assegurando o acesso da população de renda mais baixa à terra urbanizada.

O Ministério das Cidades apóia a regularização do Jardim Felicidade numa ação que beneficiou, primeiramente, 1.407 famílias que receberam seus títulos em 2006. Ao final da ação serão beneficiadas quase 4.000 famílias que ocupam 3.043 lotes.

Outros processos de regularização em andamento que contam com o apoio do Programa Papel Passado são os dos assentamentos de Confisco, Taquaril (setores 3 e 8), Corumbiara e Conjunto

Habitacional CDI – Jatobá I e II, que beneficiarão 2.500 famílias.

## **Litoral sul da Paraíba**

No estado da Paraíba, a Federação das Associações de Municípios da Paraíba (Famup) vem desenvolvendo nos seus 10 anos de existência, várias ações para dotar a prefeitura de elementos necessários ao aperfeiçoamento de sua missão institucional.

Em abril de 2003, a Famup firmou Termo de Cooperação Técnica com o então recém-criado Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, visando a execução do projeto “A implementação do Plano Diretor nos municípios do Cariri Paraibano” e elaboração do projeto de “Regularização fundiária em municípios do litoral sul paraibano”. Além da execução de ações de regularização fundiária, foi formado um consórcio – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Litoral Sul Paraibano –, envolvendo quatro municípios da região: Alhandra, Caaporã, Pedras de Fogo e Pitimbu.

A Famup auxilia, ainda, os municípios na seleção pública para obtenção de recursos do OGU para o desenvolvimento dos projetos de regularização fundiária.

A praia de Pontinha, localizada no distrito de Acaú, em Pitimbu, no limite com o estado de Pernambuco, foi selecionada como uma área prioritária para as ações de regularização fundiária. O terreno, com cerca de 9km<sup>2</sup>, é parcialmente pavimentado, possui rede de energia elétrica, abastecimento de água e sistema de fossa séptica.

No local existem mais de 200 domicílios, deste total, 74 são de veranistas, 114 de moradores permanentes (dos quais 50 são pescadores), 7 estabelecimentos comerciais e 12 estão em área de proteção ambiental – margem de rio. Cercada pelo mar, por rio e mangue, esta área possui potencial turístico, no entanto apresenta grave problema de poluição por resíduos sólidos.

As principais conquistas estão relacionadas, sem dúvida, aos mecanismos de envolvimento e mobilização da sociedade. A oportunidade de transformar em cartilha a realidade para os alunos da rede municipal, foi uma experiência singular, assim, como o processo participativo para construção das maquetes utilizadas na visita do Ministro das Cidades.

Um grande desafio é executar as ações com os recursos do Orçamento Geral da União. O sistema é complexo e a liberação das verbas, pelo menos neste caso, não acompanhou a execução do processo, causando intervalos que quase o levaram ao descrédito por parte da população. Importante frisar que apesar do empenho das instituições envolvidas, o próprio sistema contém regras que tornam demasiadamente moroso o processo de liberação das verbas. Talvez, pelo pioneirismo do projeto, esta dificuldade tenha se acentuado.

As principais recomendações são no sentido de que é preciso ter bastante sensibilidade para captar o sentimento da população. O tema da regularização fundiária, num primeiro momento, parece ser árido para ser trabalhado com a comunidade. Contudo, sua elevada carga social faz com que a população conheça com muita clareza as dificuldades que decorrem da falta de titulação e urbanização.

Desse modo, existe muito conhecimento popular que pode ser utilizado como forma de qualificar os segmentos sociais, transformando-os em agentes ativos no processo de regularização. Este tem sido o maior aprendizado deste processo.

## Manaus

Existe também o exemplo do que tem sido feito pela prefeitura municipal em Manaus, capital do Amazonas. A área urbana se estende por 377km<sup>2</sup>, correspondendo a apenas 3,3% do território municipal.

O quadro da irregularidade urbana compreende cerca de 70 loteamentos irregulares, onde moram 241.222 pessoas. Apesar de não dispor de uma política específica voltada para a questão, estão sendo feitas ações orientadas pelas diretrizes contidas no Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e pela lei que dispõe especificamente sobre as Áreas de Especial Interesse Social. Em 2005 e 2006 foram concedidos no município 10.400 títulos registrados em cartório.

Nos últimos cinco anos, foram utilizados instrumentos de Regularização Fundiária como Usucapião, Concessão de Uso Especial, Aforamento e Concessão de Direito Real de Uso, este através da Empresa Municipal de Urbanização (Urbam).

MARTA ABRAMO



Entrega de títulos em Manaus (AM)

FANUP



FANUP

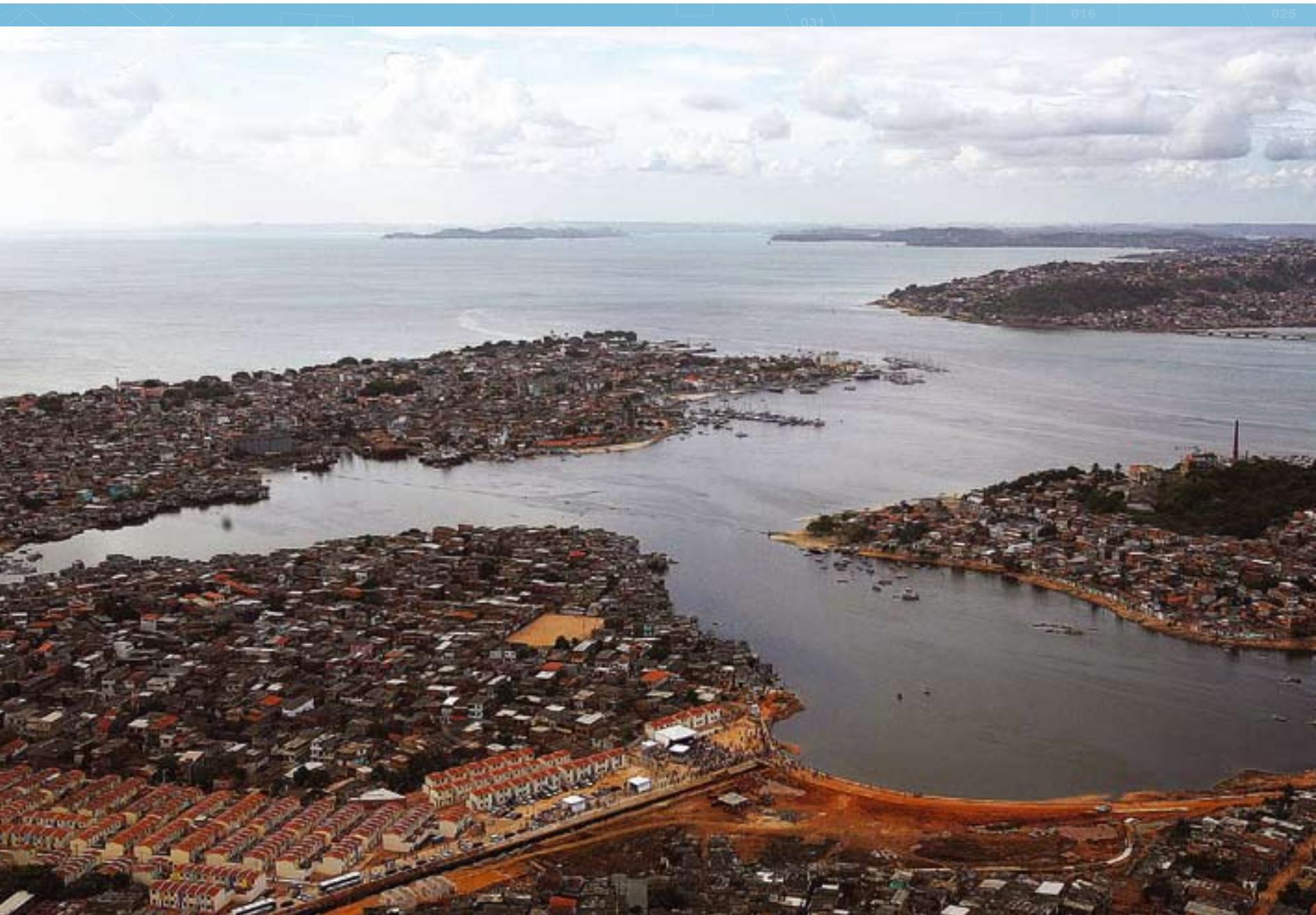
Habitações na Praia da Pontinha, em Pitimbu (PB)



Ilustração de cartilha produzida para mobilização comunitária no Conjunto Joaquim Leão, em Maceió (AL)

Vista aérea de Alagados, em Salvador (BA)

RICARDO STUCKERT



Um exemplo de regularização fundiária em Manaus é o loteamento Jorge Teixeira, localizado no bairro de mesmo nome, originado de uma ocupação espontânea ocorrida na década de 1980. A atual gleba, com 6.455m<sup>2</sup>, é resultante da unificação de sete matrículas, das quais duas eram do estado, repassadas ao município por doação, e as outras cinco de particulares. O bairro como um todo foi definido como Área de Especial Interesse Social (AEIS) em 2005 e tem aproximadamente 78 mil habitantes.

Este loteamento é composto de cinco etapas, das quais foram trabalhadas neste 1º Programa de Regularização Fundiária, as etapas: I, II, III e parte da IV, totalizando 4 mil lotes, dos 11 mil que o compõe. O 1º Programa já foi concluído com o cadastramento e titulação dos 4 mil lotes no referido bairro.

O 2º Programa regularizou, com a entrega de títulos registrados para mais 6.400 famílias, lotes distribuídos entre os loteamentos Jorge Teixeira, São José Operário e Mauazinho, configurados como AEIS. Para esse processo de Regularização Fundiária, o instrumento foi o Título de Doação. A participação da comunidade se deu através de reuniões realizadas nas Escolas Municipais da região, com boa receptividade.

O 4º Cartório de Registro de Imóveis, responsável pela região beneficiada, em acordo firmado com a prefeitura, registrou os 4 mil Títulos de Doação emitidos para o 1º Programa, sem ônus algum para o beneficiário ou prefeitura.

Uma solução encontrada para agilizar o processo de titulação foi a montagem de "bases móveis" no campo, que são locais onde as equipes ficam à disposição da população em geral durante todo o dia, a fim de efetuar o cadastramento, recolher as assinaturas dos beneficiários no título para então enviá-lo ao cartório ou até mesmo tirar cópia dos documentos, sem ônus algum para o morador.

## **Salvador**

Salvador acumula um déficit habitacional quantitativo de 100 mil moradias, das quais 82% são para a faixa de até 3 salários mínimos, famílias que vivem em regime de coabitação, domicílio improvisado ou rústico, cômodo alugado ou de favor. Além

do déficit quantitativo, a cidade apresenta o déficit qualitativo em torno de 400 mil domicílios (melhorias de infra-estrutura no domicílio e no assentamento).

Nesse sentido, além da necessidade de novas unidades habitacionais decorrente do crescimento populacional, o déficit habitacional constituído historicamente, abrange as deficiências ambientais e de infra-estrutura física e social.

No período compreendido entre 2001 e 2004, as ações de regularização fundiária foram retomadas pela Secretaria Municipal da Habitação (Sehab), estando condicionadas por dois marcos legais importantes, tanto no âmbito federal – Estatuto da Cidade –, quanto no âmbito municipal – Lei 6099 –, resultando na implementação do Programa de Regularização Fundiária de Salvador. Nesse período a Prefeitura Municipal atuou em 57 áreas municipais, totalizando 64.930 escrituras passadas.

Na nova gestão iniciada em 2005, a Sehab tem como prioridade a implementação da Política Habitacional de Interesse Social, visando consolidar uma ação pública contínua. Nesta, o Programa de Regularização Fundiária assume destaque e passa a ser entendido como o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social. O projeto tem como objetivo promover o acesso legal à posse do uso da terra, bem como estimular as melhorias nas condições de habitabilidade da população, assegurando, dessa forma, o direito à moradia e o exercício da cidadania.

Para o ano de 2006, destacam-se os contratos com o Ministério das Cidades para a regularização das seguintes áreas: Canabrava, área municipal; Calabar, área privada; e Alto das Pombas, área privada da Santa Casa de Misericórdia; Gamboa e Unhão, área pública da União; Narandiba e Saboeiro, área pública municipal.

No âmbito municipal o programa vem assumindo um caráter mais abrangente e articulado com ações mais amplas. Dessa forma, objetiva-se ampliar o leque de atuação para além da regularização jurídica, compreendendo a regularização urbanística e ambiental, o que para o caso do município do Salvador deverá se dar a partir do Plano de Bairro e do Estatuto de Bairro.

Os Planos de Bairros, elaborados a partir da articulação dos moradores e suas representações em cada localidade específica, devem reunir as diretrizes, indicações e metas de realizações a

serem efetivadas em cada localidade na perspectiva de uma melhor qualificação urbana, sob a coordenação do Poder Público municipal. A prefeitura para isso deve buscar contar com a adesão de parceiros públicos e privados, visando inclusive, a captação de financiamentos para a implementação dos projetos, com base em propostas de intervenção a curto, médio e longo prazos.

Outra ação que merece destaque é a regularização fundiária em terreiros de candomblé. O Ministério das Cidades está apoiando a elaboração de estudos e projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Terreiros de Candomblé, no bairro de Engenho Velho da Federação, município de Salvador. Como se trata de uma ação pioneira, será necessária também a pesquisa dos meios legais para sua regularização, entendendo que os terreiros abrangem, além de áreas para culto religioso, áreas de moradia. Este projeto terá como objeto de estudo o Bairro de Engenho Velho da Federação, terreno ocupado há mais de 30 anos, próximo à zona central da cidade, onde se encontra uma grande concentração de terreiros de Candomblé da Região Metropolitana de Salvador, 15 aproximadamente.

## Maceió

Em Maceió, o cenário em que se elabora a Política Habitacional é também animador, devido à oportunidade política criada por uma extensa agenda de debates públicos em torno da questão urbana local e regional. Dentre as iniciativas promovidas recentemente ou em vias de serem realizadas, constam a Conferência Estadual das Cidades de Alagoas, que ganhou um capítulo metropolitano; o Plano Estratégico da Cidade; o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas); a reabilitação do centro urbano da capital e a elaboração do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em fase de elaboração concomitante com a Política Habitacional.

Vale dizer também que a entrada da cidade na rota prioritária do turismo no Brasil deu a ela mais visibilidade e lhe exigiu mais compromissos com uma qualidade urbana que constitui hoje um fator de sustentabilidade para a sua atratividade externa. Ao mesmo tempo é uma oportunidade para afirmação de uma nova ordem

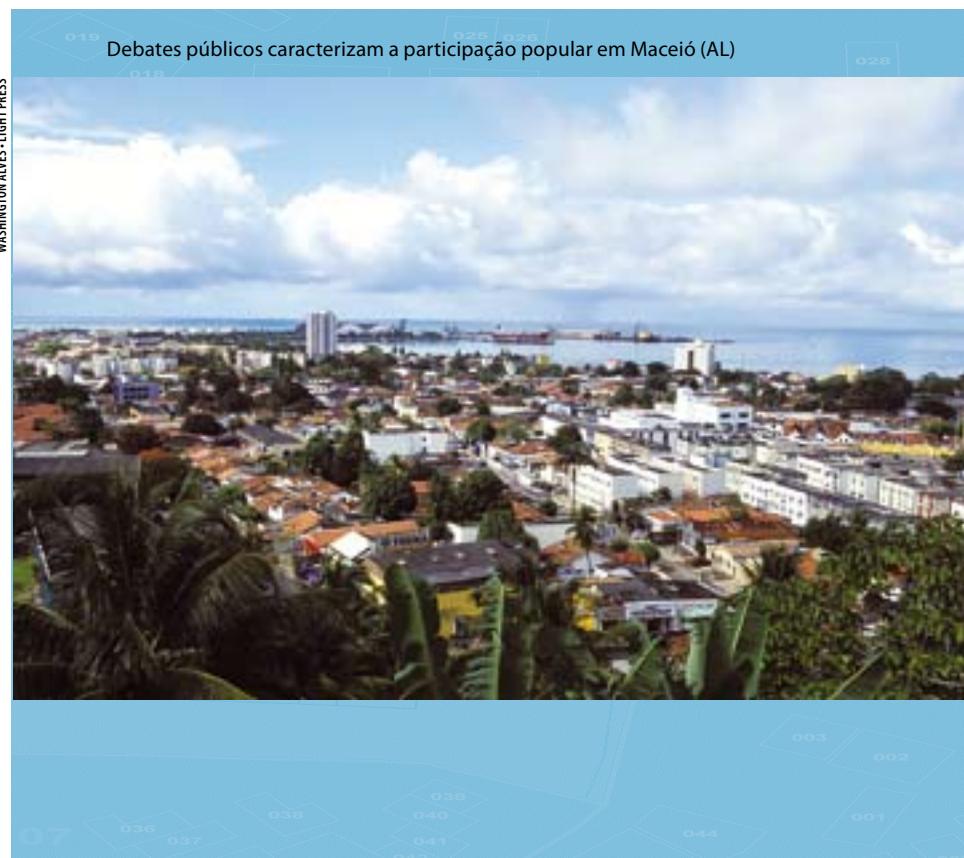
de valores que integre o econômico, o social e o ambiental.

As oportunidades criadas pelos debates públicos gerados, em maior ou menor grau, por essas iniciativas, colocaram inevitavelmente em discussão um modelo de desenvolvimento socialmente excludente que está na raiz dos problemas urbanos e habitacionais de Maceió.

A Política Habitacional de Interesse Social de Maceió está voltada para o atendimento dos grupos familiares mais vulneráveis e de renda mensal mais baixa. A pesquisa socioeconômica realizada nos assentamentos precários aponta que 55% das famílias vivem com menos de três salários mínimos e que as famílias de vencimentos até um salário mínimo representam 32,3% desse universo.

As principais linhas de ação da Política Habitacional de Interesse Social acompanham o estabelecido e se subdividem em ações institucionais, intervenções habitacionais e socioeconômicas.

As ações institucionais visam o aparelhamento e a capacitação do setor público municipal para a gestão da Política Habitacional de Interesse Social. Entende-se que a capacidade do município de exercer efetivamente o controle urbano sobre o território é determinante para a prevenção de ocupações de áreas de risco ou de preservação ambiental.



As intervenções habitacionais são de caráter corretivo, quando visam reduzir o déficit qualitativo; e de provisão, quando visam atender a demanda quantitativa, respondendo pela produção de novas alternativas habitacionais e pelo aumento da oferta de infra-estrutura, serviços e equipamentos comunitários.

As ações sócio-econômicas devem ser integradas, complementares e de sustentação das ações anteriores. Elas visam o desenvolvimento social, econômico-financeiro e cultural da população beneficiada, bem como a conscientização sobre a necessidade de conservação do meio ambiente natural e urbano.

Os assentamentos urbanos precários devem se integrar ao conjunto da cidade formal, mediante investimentos que ultrapassem as obras públicas de urbanização. Medidas administrativas e legais devem ser implementadas para compatibilizar a realidade física com a regularização urbanística e legal, conferindo assim o direito de propriedade aos cidadãos.

Os instrumentos legais para a regularização fundiária das habitações dependem, é claro, de cada situação. No caso de propriedade pública, a prefeitura utiliza a Concessão Especial para fins de Moradia e a Concessão do Direito Real de Uso, por tempo determinado, podendo ser gratuita. No caso de propriedade pri-

vada, onde haja a comprovação da posse por mais de 5 anos e 1 dia, cabe o Usucapião Urbano, situação em que a prefeitura assessorá a comunidade, sob os aspectos jurídicos e de documentação necessária.

A prefeitura preocupa-se também com o registro dos títulos concedidos, tendo firmado um convênio com os cartórios, com interveniência da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg-BR) e do Ministério das Cidades, que permite agilizar a tramitação dos processos e reduzir os custos.

### **Joaquim Leão**

Exemplo de intervenção em Maceió é o conjunto Joaquim Leão, edificado no Vergel do Lago, bairro que se consolidou em função de sua proximidade com o centro histórico da cidade. Localidade ocupada nos anos 40, na Segunda Guerra Mundial, por soldados americanos, era um bairro nobre e abrigava o heliporto da linha aérea Panair do Brasil.

A ocupação mais recente foi motivada pela implantação, pelo poder Público, de loteamentos e conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda e por ocupações em terrenos de mangue e turfa da margem da Lagoa Mundaú. Atualmente o conjunto ocupa uma área de 583.167m<sup>2</sup> e abriga 58.300 habitantes.

Sendo construído em área da União, cedida ao município há cerca de 20 anos, ficou a prefeitura na época com o encargo da construção e regularização fundiária destes imóveis, o que estava pendente até no ano passado. Neste ano a Prefeitura iniciou, com apoio do MCidades, o processo de regularização fundiária que beneficiará 1.400 famílias só na primeira etapa.

### **São Paulo**

O município de São Paulo fica na maior região metropolitana do país, com cerca de 18 milhões de habitantes, dos quais 11 milhões na capital. Hoje 20% de sua população vive em condições precárias de habitabilidade, em situações críticas de insalubridade e sem acesso aos equipamentos de infra-estrutura urbana. Faltam serviços de água e esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais,



rede telefônica, gás canalizado, coleta de lixo e transporte, como também sofrem pela dificuldade de acesso aos equipamentos públicos e sociais destinados a educação, cultura, saúde e lazer.

A população de baixa renda, desprovida de alternativas de moradia ofertadas pelo mercado imobiliário formal, busca viabilizar seu assentamento em áreas compatíveis com seu poder aquisitivo. Isto a leva diretamente a locais desprovidos de condições mínimas de habitabilidade, tanto no aspecto urbanístico como ambientais e legais.

Essa situação de precariedade gera grandes conflitos urbanos, com enorme diversidade de problemas sociais, levando à exclusão social e gerando situações críticas de insegurança nesses assentamentos, extensivas a toda a cidade.

A proporção alcançada por esse tipo de ocupação e seu estágio de consolidação faz com este seja um dos maiores problemas que a cidade de São Paulo enfrenta.

O Programa de Regularização Urbanística e Fundiária que está sendo desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo tem como objetivo reconhecer a função social da propriedade de 160 áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, assegurando às 46 mil famílias moradoras, o direito de posse através dos Termos de Concessão de Uso para Fins de Moradia.

O programa pretende promover a inserção dessa população no contexto legal da cidade, dando direito às condições dignas de moradia, ao acesso a todos os serviços públicos essenciais e garantindo ainda, através dos mecanismos da urbanização, da regularização e do direito à propriedade.

Nos últimos cinco anos foram concedidos 40 mil termos de concessão de uso para fins de moradia nas áreas públicas municipais. Foram registrados em cartório, no mesmo período, aproximadamente 900 termos de concessão de uso efetivados nos Serviços de Registro de Imóveis da Capital. Os instrumentos de Regularização Fundiária utilizados foram Usucapião, Concessão de Uso Especial, Aforamento, Concessão de Direito Real de Uso etc.

No Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de áreas públicas municipais foram, prioritariamente, outorgados termos de Concessão Especial para fins de Moradia (individual ou em fração ideal) e para aqueles que não atenderam aos requi-

sitos na MP 2220/01, foi utilizada a Concessão de Direito Real de Uso (individual ou em fração ideal).

Foram outorgadas, ainda, autorizações de uso para fins comerciais, institucionais e de prestação de serviços (individual ou em fração ideal), totalizando dez modelos de termos administrativos.

## Rio de Janeiro

No município do Rio de Janeiro existem 516 favelas, com população de 1.092.476 pessoas e 907 loteamentos irregulares. Há mais de dez anos a Prefeitura de Cidade do Rio de Janeiro reconheceu a importância da integração das favelas e loteamentos irregulares à cidade formal e a importância da moradia e da utilização racional do espaço urbano como fatores fundamentais para a melhoria da qualidade de vida dos cariocas. A política habitacional da cidade busca assegurar o direito constitucional à moradia, investindo nas obras de urbanização e implantação de serviços (Programa Favela-Bairro) e regularização fundiária das ocupações populares.

Essa política tem como público-alvo os moradores de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais e assentamentos populares promovidos pelo Poder Público.

Em convênio com o Escritório UN-Habitat /ROLAC, o município implantou o Programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares na cidade do Rio de Janeiro. A Equipe que realiza o trabalho centra suas atividades no desenvolvimento de metodologias de regularização e titulação de assentamentos informais, analisando e avaliando as ações desenvolvidas no Rio de Janeiro, além de mapear as dificuldades para realizar a regularização fundiária. Assim, atua nas etapas de regularização urbanística, predial, fiscal e registradora.

Os programas de regularização e titulação do Município são os seguintes:

**1 |** Regularização de loteamentos.

**2 |** Regularização de ocupações informais situadas em terrenos municipais, com o instrumento da Concessão de Direto



Real de Uso. Foram beneficiadas 503 famílias e mais 3.023 que estão em áreas transferidas da União para o município.

- 3** | Regularização de ocupações de imóveis de propriedade privada e propriedade pública (sejam Municipal, Estadual ou Federal) e nas favelas atendidas pelo Programa (Convênio da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com a União Européia). Foram beneficiadas 2.038 famílias.
- 4** | Reassentamento e regularização de moradores provenientes de áreas de risco, vias públicas existentes ou projetadas (no traçado da Linha Amarela e no traçado do sistema viário das intervenções urbanísticas do Favela Bairro), beneficiados com o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso. Foram beneficiadas 4.192 famílias.

Em 2006 estão previstas ações que beneficiarão 7.238 famí-

lias no programa Morar Legal. Entre os processos de regularização desenvolvidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com apoio do MCidades, podemos destacar os trabalhos realizados na Quinta do Caju e no Parque Royal.

### Parque Royal

A comunidade de Parque Royal localiza-se na Zona Norte do Município do Rio de Janeiro, Bairro da Portuguesa, na Ilha do Governador. A comunidade ocupa uma área aproximada de 14.000 m<sup>2</sup>, limitando-se ao Norte e ao Leste com a Baía de Guanabara, ao Sudeste com terras acrescidas de marinha, ao Sul com a estrada Governador Chagas Freitas e a Oeste com o Canal da Infraero, limite do terreno ocupado pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. A comunidade de Parque Royal é uma ocupação predominantemente residencial com variedade de comércios e serviços de caráter local.

As primeiras famílias se instalaram por volta de 1973. O terreno onde está assentada a comunidade, de propriedade da União, era um manguezal banhado pela Baía de Guanabara, que progressivamente foi sendo aterrado com material oriundo das obras de construção da ampliação da pista do aeroporto internacional. A área abriga atualmente cerca de 2 mil famílias.

A comunidade foi definida como Área de Especial Interesse Social (AEIS), instrumento instituído no município pela Lei Municipal 2499 e regulamentada pelo Decreto 19.350, que estabeleceu as normas de ocupação, uso e transformação do solo, definindo os usos não permitidos e o número de pavimentos permitidos nas ruas da comunidade.

A União cedeu a área do Parque Royal ao Município do Rio de Janeiro, através do Instrumento de Contrato de Cessão sob o regime de Aforamento Gratuito com data de 13 de Junho de 2003. O mesmo destina a área para implantação de um projeto de urbanização e regularização fundiária que beneficiaria as famílias de baixa renda e carentes do local. Considerando que a Secretaria Municipal de Habitação já tinha realizado a urbanização através do Programa Favela Bairro em 1995, ficou a Prefeitura obrigada a transferir o domínio útil dos imóveis, limitando esta transferência a uma unidade residencial por família. O Ministério das Cidades forneceu recursos do Orçamento Geral da União para o levantamento físico, cadastramento sócio-econômico e demais atividades necessárias para a regularização.

No processo de regularização, a Associação de Moradores e outros representantes locais participaram de assembléias e reuniões e acompanharam os técnicos da Secretaria de Habitação e da empresa contratada para a confecção do cadastro sócio-econômico e o levantamento físico das moradias. A Associação cumpriu também importante papel no fornecimento do termo de legalização de benfeitoria dos moradores e sua respectiva cadeia sucessória. Foram realizadas diversas assembléias e, antes da equipe iniciar os trabalhos, convocadas reuniões em cada área da comunidade, com grupos menores de moradores, para esclarecimentos gerais sobre a regularização fundiária, as normas urbanísticas adotadas e os procedimentos necessários para realização de obras nas unidades habitacionais.

A implantação dos equipamentos e serviços reconhece a

comunidade como bairro e promove a sua integração à cidade. A regularização fundiária e urbanística reforça os direitos de cidadania, alimenta a convivência comunitária, traz tranqüilidade às famílias que passam a exercer seus direitos de cidadãos, como a melhoria da qualidade de vida, e a cumprir com seus deveres de vizinhança.

Para que estas conquistas tenham efeito é extremamente importante que sejam envolvidos os moradores através de campanhas de esclarecimento e sensibilização sobre os novos direitos e deveres, devendo os mesmos dirigir-se aos órgãos competentes quando quiserem realizar ampliações ou novas edificações. Também é importante a presença de acompanhamento social e urbanístico, como o exercido pelos Postos de Orientação Urbanística e Social (Pousos), que promovem o controle do crescimento da comunidade.

### • Organizações Não-Governamentais

Propiciar assistência sócio-jurídica aos assentamentos informais, dentre eles favelas e até mesmo comunidades originadas de quilombos era uma necessidade primordial para o andamento do Programa Nacional de Regularização Fundiária – Papel Passado. Para isso, Organizações não Governamentais (ONGs) que já trabalhavam com algumas dessas comunidades, estabeleceram sólidas parcerias por meio de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), repassados pelo Ministério das Cidades.

As ONGs têm tido um importante papel no ajuizamento de ações de Usucapião e Concessão Especial para Fins de Moradia, removendo muitos dos obstáculos relativos aos procedimentos administrativos e judiciais para a concretização do direito à moradia e a implementação da nova ordem jurídico-urbanística.

Outra questão que merece ênfase é o trabalho comunitário das ONGs, que facilita os processos de participação popular na implementação dos programas de regularização fundiária. Contribui ainda para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão sobre o desenvolvimento urbano informal, conduzindo a plena inclusão social das comunidades que vivem em assentamentos informais.

Para a população mais pobre esse apoio tem sido fundamental no sentido de romper o círculo vicioso da irregularidade

urbana e transformar o planejamento e a gestão municipal em ações compartilhadas pelos cidadãos e não apenas por alguns grupos privilegiados.

## Porto Alegre – COHRE

Em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, há um processo de regularização fundiária liderado por uma ONG internacional. Fundado em 1994, o “Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos” (COHRE), trabalha para assegurar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais para todos em todos os lugares, com um foco particular no direito à moradia adequada.

Da sua experiência, além dos temas relacionados ao direito à moradia, constam programas regionais como restituição de moradia e propriedade, apoio às mulheres, despejos forçados, litigância e direito à água.

O COHRE é uma ONG internacional baseada em Genebra, na Suíça, e desenvolve três Programas Regionais: Programa COHRE África, Programa Ásia-Pacífico e Programa das Américas, este último com sede em Porto Alegre.

O Programa das Américas atualmente desenvolve projetos entre os quais a regularização dos territórios de quilombos no Brasil. São nada menos que 2.228 comunidades originadas de quilombos, a maioria delas no Maranhão (642) e na Bahia (396).

O trabalho se dá basicamente através da implementação da campanha nacional “Justiça Social é a Regularização dos Territó-

rios de Quilombos”. Tem como objetivo informar sobre a realidade social e econômica dos quilombos e sua luta pelo direito à moradia e aos territórios tradicionais. Ou de relatar situações de conflitos fundiários e de graves violações aos direitos humanos e apontar os instrumentos legais internacionais e nacionais de proteção e promoção do direito à terra e à moradia dessas comunidades.

O COHRE desenvolve também projetos de regularização fundiária urbana, como o implementado na Vila São Pedro, com apoio do Ministério das Cidades.

## Vila São Pedro

Localizada no bairro Partenon, em Porto Alegre, a Vila São Pedro é um assentamento informal de baixa renda com ocupação iniciada há 40 anos sobre área de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul. No bairro Partenon existem aproximadamente 30 áreas em situação de irregularidade fundiária. As terras onde se situa a vila são tombadas pelo patrimônio histórico estadual e tem 30.000m<sup>2</sup> ocupados por cerca de 400 famílias de baixa renda.

O projeto de regularização fundiária na Vila São Pedro tem por objetivo a garantia da posse dos moradores, buscando a regularização jurídica dos seus lotes por meio da concessão especial para fins de moradia coletiva. Além disso, busca capacitar as lideranças comunitárias e Associação de Moradores da Vila São



Reuniões  
na Vila São  
Pedro, Porto  
Alegre (RS)



Pedro para atuar no processo de regularização fundiária junto aos poderes estadual, municipal e Judiciário.

Em 2005, a Associação de Moradores da Vila São Pedro, assistida legalmente pelo COHRE, ajuizou uma Ação de Concessão Especial para fins de Moradia Coletiva contra o Estado do Rio Grande do Sul para obtenção judicial do título de concessão especial para fins de moradia coletiva.

A vila tem um Estudo de Viabilidade Urbanístico (EVU) elaborado pela Secretaria Especial de Habitação em 2001, aprovado pelo Conselho Municipal do Plano Diretor de Porto Alegre e pela Secretaria Municipal do Planejamento, para área incluída em Área Especial de Interesse Social (AEIS), em 2002. O estudo foi elaborado com base nos dados sociais levantados pelo cadastro sócio-econômico realizado em 2001 que apontava a existência de 277 famílias na área.

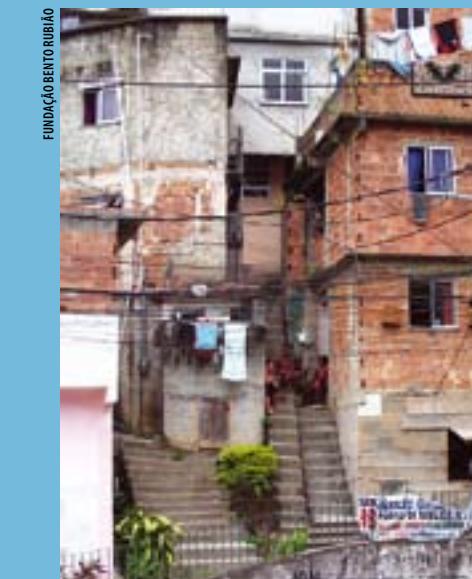
A principal dificuldade desse processo é a participação da comunidade de maneira permanente, desde a reivindicação por regularização fundiária junto ao poder público, passando pelo cadastro, topografia, estudo de viabilidade urbanística e implantação do projeto, até as avaliações e monitoramentos pós-ocupação.

## Rio de Janeiro – Fundação Bento Rubião

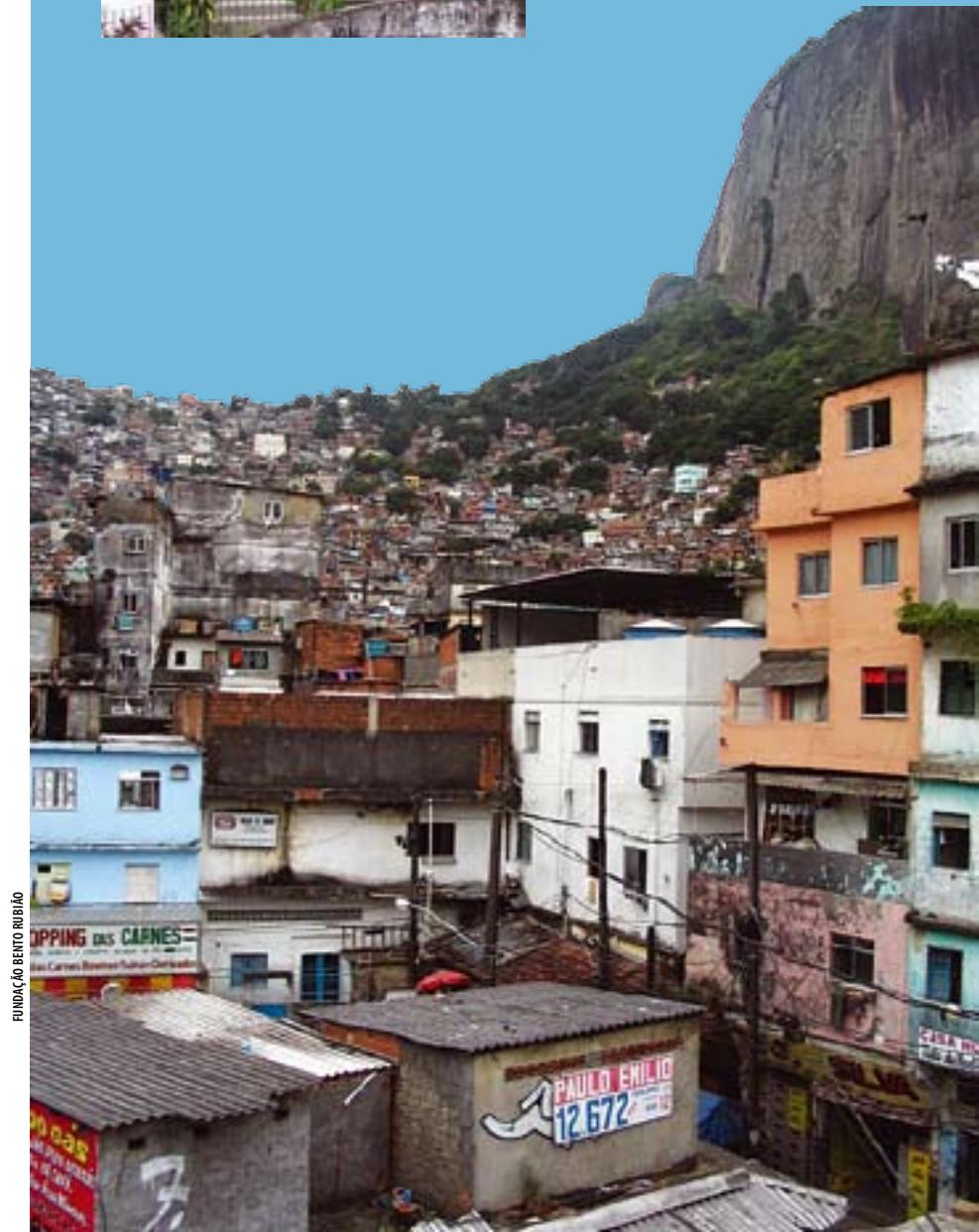
Na cidade do Rio de Janeiro, especificamente na favela da Rocinha, acontece um outro bom exemplo de regularização fundiária, coordenado pela ONG Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião (FBR). Essa organização desenvolve atividades no Estado do Rio de Janeiro desde 1986 e tem como missão promover a difusão, a defesa e a garantia do exercício dos Direitos Humanos fundamentais, especialmente, os direitos sociais.

A FBR centra suas atividades em questões jurídicas e suas ações mais comuns são as de Usucapião Especial Urbano e a defesa em Ações de Reintegração de Posse, mas vêm trabalhando ainda na Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Denominado “Rocinha Legal”, esse projeto de regularização fundiária tem como meta inicial promover a regularização de três áreas do Bairro da Rocinha: Bairro Barcelos, Vila Verde e Trampolim.



Bairros Vila Verde e Barcelos, na Rocinha, Rio de Janeiro (RJ)



Conta com a parceria da Associação de Moradores e Amigos do Bairro Barcelos (AMABB), União Pró-melhoramento dos Moradores da Rocinha (UPMMR) e a Associação de Moradores de Laborioux e Vila Cruzado. Além de instituições como a Associação Padre Anchieta (Aspa), a LIGHT, o Posto de Saúde Albert Einstein, a XXVII Região Administração, a Secretaria Municipal de Urbanismo, a TV ROC e rádios comunitárias locais. O projeto conta ainda com a parceria do Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ).

Apoiado com recursos do Orçamento Geral da União de 2004 o Rocinha Legal tem como objetivo geral promover a regularização da situação fundiária de áreas ocupadas, tornando-se um fator de expansão da política de regularização para todo o assentamento. Visa potencializar o processo de emancipação das famílias e o reconhecimento do direito à moradia digna e ao exercício pleno de usufruto da cidadania, a partir de uma intervenção que propicie a recuperação urbanística e ambiental das áreas ocupadas, ao mesmo tempo em que promova a justiça social.

Os assentamentos sob intervenção localizam-se na parte baixa do Bairro da Rocinha e abrigam cerca de 1.800 moradores, na maioria posseiros, com exceção do Bairro Barcelos, que tem em seu histórico fundiário a emissão de promessas de compra e venda não registradas. Isso porque o terreno pertencia à Companhia Cristo Redentor que faliu e aqueles que possuíam a promessa quitada não puderam dar entrada no registro em cartório.

Embora ainda não possua Projeto de Estruturação Urbanística (PEU) ou Projetos de Alinhamento (PAs), usualmente elaborados pela Secretaria Municipal de Urbanismo, o bairro da Rocinha foi declarado como Área de Especial Interesse Social (AEIS), para fins de inclusão em programas de urbanização e regularização.

Para desenvolver o projeto, a FBR fez o levantamento topográfico, definição de critérios para cadastro, levantamento cadastral das famílias, montagem das ações e acompanhamento dos processos judiciais. E mais: mobilizou a comunidade para apresentação da proposta e participação da sociedade no processo e articulações políticas com o poder público e organizações locais.

Em 2005, o Ministério das Cidades apoiou o início da regularização de mais dois bairros da Rocinha (Vila Cruzado e Laboriaux), beneficiando mais 1.181 moradores.

## **Recife – Serviço Justiça e Paz**

A ONG Serviço de Justiça e Paz foi fundada em 1990 com a atribuição de assessorar as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra das ZEIS em Recife e apoiar atividades de formação e mobilização comunitária para concretizar o Direito à Moradia. Além de prestar assessoria jurídico-processual a posseiros na condição de réus em Ações Possessórias.

A partir de 2001 desenvolveu e executou um Plano de Regularização Fundiária em Jaboatão dos Guararapes (município da região metropolitana de Recife), que culminou no ajuizamento de 14 Ações de Usucapião Constitucional Urbano. Figuram como autores 1.855 posseiros provenientes de dez áreas ZEIS, gerando ainda 501 requerimentos de Concessão de Uso Especial de Moradia.

Em Recife, a "Serviço de Justiça e Paz" está desenvolvendo atividades de regularização com recursos do Ministério das Cidades nas comunidades de Coqueiral e Rosa Selvagem, beneficiando 943 posseiros. Não há intervenção física propriamente dita como produto da atividade legalizatória e sim uma intervenção urbanística do Poder Executivo. Em Recife e Jaboatão estão sendo utilizados a Usucapião Constitucional Urbano e a Concessão de Uso Especial de Moradia.

Como principal conquista no processo de elaboração do projeto de regularização pode-se destacar a incorporação da comunidade ao conjunto formal da cidade, permitindo a aplicação de investimentos públicos e possibilitando assim o início da urbanização da área.

Como principais recomendações extraídas dos processos desenvolvidos na elaboração, revisão e implementação da Regularização Fundiária podem-se destacar: regularizar áreas dotadas de Plano Urbanístico, Levantamento Topográfico ou pelo menos, Partido Urbanístico, como mais um esforço no sentido da consolidação da ocupação; priorizar áreas sujeitas a Conflitos Possessórios e ZEIS; estudar formas de participação e intervenção do Poder Executivo Municipal, através da Secretaria de Planejamento; conferir publicidade ao Programa de Legalização Possessória; envolver de forma prévia Ministério Público e Diretoria do Foro, antes da distribuição das ações judiciais; e trabalhar juridicamente com

o Estatuto da Cidade, como parâmetro de fundamentação legal das medidas ajuizadas.

## Recife – CENDHEC

O CENDHEC, fundado em 1989, tem como eixo de sua ação a defesa jurídico-social e psicológica de crianças e adolescentes e o direito à moradia da população de comunidades de baixa renda, com o objetivo de desenvolver um processo político-pedagógico de educação para cidadania.

O CENDHEC tem sua origem vinculada ao marco da história de vida política do país, das ações da Comissão de Justiça e Paz e da ação de Dom Helder Câmara que, sob os princípios da Teologia da Libertação, lutaram contra o autoritarismo de um Estado que se apresentava como uma das maiores violadores dos direitos fundamentais neste país. A missão do CENDHEC é defender e promover os Direitos Humanos, em especial das crianças e adolescentes e de moradores de assentamentos populares, contribuindo para a transformação social, rumo a uma sociedade democrática, justa, não discriminatória e sem violência.

No programa "Direito à Cidade", o CENDHEC atua em defesa da legalização da posse da terra em nome dos seus moradores como um instrumento de garantia do direito à moradia para a população pobre moradora nas ZEIS. São parceiros do CENDHEC, a entidade alemã MISEREOR/KZE, o Convênio de Cooperação

Técnico-financeiro URB/Fórum do PREZEIS e o Ministério das Cidades.

O CENDHEC vem contribuindo efetivamente para evitar a expulsão de centenas de famílias de suas moradias por especuladores de terra urbana e pelo mercado imobiliário, em especial nas comunidades de Mustardinha, Mangueira, Afogados e Novo Prado. Justamente em áreas onde são desenvolvidas ações no âmbito da Formação e Defesa da Segurança da Posse da Terra.

A comunidade da Mustardinha, com 12.600 habitantes, localiza-se no bairro do mesmo nome na zona oeste do Recife. Em 1983, dois terços da área do bairro foram transformadas em ZEIS. A aproximação do CENDHEC com essa comunidade foi através da Associação de Moradores, ao solicitar a assessoria jurídica e social dessa ONG para fins de regularização fundiária.

O Convênio com o Ministério das Cidades significou um grande avanço no processo de regularização fundiária na comunidade da Mustardinha. A meta estabelecida de beneficiar mil famílias com as ações de usucapião coletiva terá um impacto significativo para a comunidade nas lutas pela posse da terra.

## Salvador – Gantois e Ferreira Santos

O Gantois e a Ferreira Santos são comunidades pobres e muito carentes, com mais de 100 mil moradores de baixa renda, localizadas em Salvador, na Bahia. Cerca de 50 mil deles enfren-



tam problemas que vão desde a necessidade de escolas e serviço médico assistencial adequado até postos de trabalho.

Havia nos anos 1930 um quilombo na região então deserta do Engenho Velho da Federação. Era formado por alguns casebres de taipa e cobertura de palha e composto por escravos da nação Jeje. Mais tarde ficou conhecido como Terreiro do Bogum, considerado um dos mais ricos, concorridos e belos do país. Assim, bem devagar, foi se constituindo o bairro do Rio Vermelho de Cima, mais tarde denominado Federação, por causa da estrada que serpenteia cruzando todo o bairro, construída em homenagem à federação dos estados brasileiros por ocasião da transição de Império para República.

A comunidade surgiu do povoamento da região conhecida como Rio Vermelho de Baixo, por famílias pobres, em sua maioria vindas do interior do Estado. Essas pessoas viviam da pesca e de trabalhos braçais. As mulheres trabalhavam como lavadeiras, empregadas domésticas, faxineiras em residências ou como donas-de-casa de baixa renda.

Como a região ficava na periferia da cidade, inicialmente não se constituía um ponto de interesse e cobiça para grandes proprietários de terra e durante muito tempo se manteve intacta, com suas matas fechadas, brejos e terrenos alagadiços. Na década de 50, ocorreu um maior fluxo de povoamento no bairro. O Gantois é hoje símbolo do misticismo, da filosofia, religião e da cultura afro-brasileira, não somente da Bahia, mas também do Brasil. É o lugar da vida de Mãe Menininha do Gantois e de toda uma gente carente. É uma célula do Bairro da Federação e sua rua principal, a Ferreira Santos, é uma das mais movimentadas da cidade por ser acesso a sedes de emissoras de TV e Rádio.

Para servir de canalização às esperanças dessa população foi fundada em 1952, há 54 anos, a "Associação de Defesa dos Moradores do Gantois, Ferreira Santos e Adjacências", uma ONG que vem tendo participação cada vez mais crescente nos destinos dos moradores dessa área, pertencente a particulares e objeto de estudo para regularização fundiária.

Nesse caso, a regularização deverá ser através do Usucapião Coletivo, com o registro de um total de 2.294 imóveis. O levantamento das terras passíveis de intervenção incluirá áreas de risco,

acessos, escadarias, ruas e áreas remanescentes desocupadas, que justificará a elaboração do Plano de Bairro, integrando a área de intervenção à cidade. Toda obra de infra-estrutura existente (equipamentos públicos implantados, remoções, implantação de áreas verdes, etc.) foi proporcionada pelos poderes públicos e as construções de unidades habitacionais foram realizadas pela comunidade e por empresas imobiliárias.

O projeto, apoiado pelo Ministério das Cidades e com participação da Universidade Católica de Salvador, busca a total regularização fundiária com base em levantamentos físicos, econômicos, topográficos e conta com a participação ativa de toda a comunidade. A Associação tem feito regulares contatos com os cartórios para que seja concretizada a titulação das terras aos seus respectivos moradores.

## **B Terras da União**

Pela primeira vez na história de nosso País, os moradores de assentamentos urbanizados em terras da União recebem títulos de propriedade registrados em cartório em nome das famílias. Isso se tornou possível, por um lado, com a criação do "Programa Papel Passado – Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável", do Ministério das Cidades, que ajuda a romper com as barreiras administrativas e patrimoniais que sempre separaram os moradores das favelas dos outros cidadãos urbanos.

Por outro lado, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento implantou uma nova política de gestão dos seus imóveis. Esta política tem como diretriz principal o cumprimento da função socioambiental das terras da União, reconhecendo o direito à moradia das famílias que aí residem.

Um grupo de trabalho reunindo a SPU e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) foi constituído para planejar em conjunto as ações, agilizando procedimentos e instituindo regras claras de regularização fundiária em imóveis de domínio da União.

A formalização da parceria entre o MCidades e a SPU com estados ou municípios é realizada por meio de um Termo de Cooperação Técnica, para implantar o processo de regularização fundiária nas áreas federais localizadas no município. Outro instru-

mento de acordo é o Convênio das Prefeituras com os Cartórios de Registro de Imóveis para garantir a gratuidade do primeiro registro para população de baixa renda.

No sentido de implementar tais parcerias estão sendo realizadas oficinas de capacitação em diversos municípios para disseminar as diretrizes nacionais do Programa Papel Passado, auxiliar na elaboração de Planos Municipais de Regularização Fundiária, priorizar os assentamentos informais a serem atendidos e a discussão dos instrumentos jurídicos e institucionais.

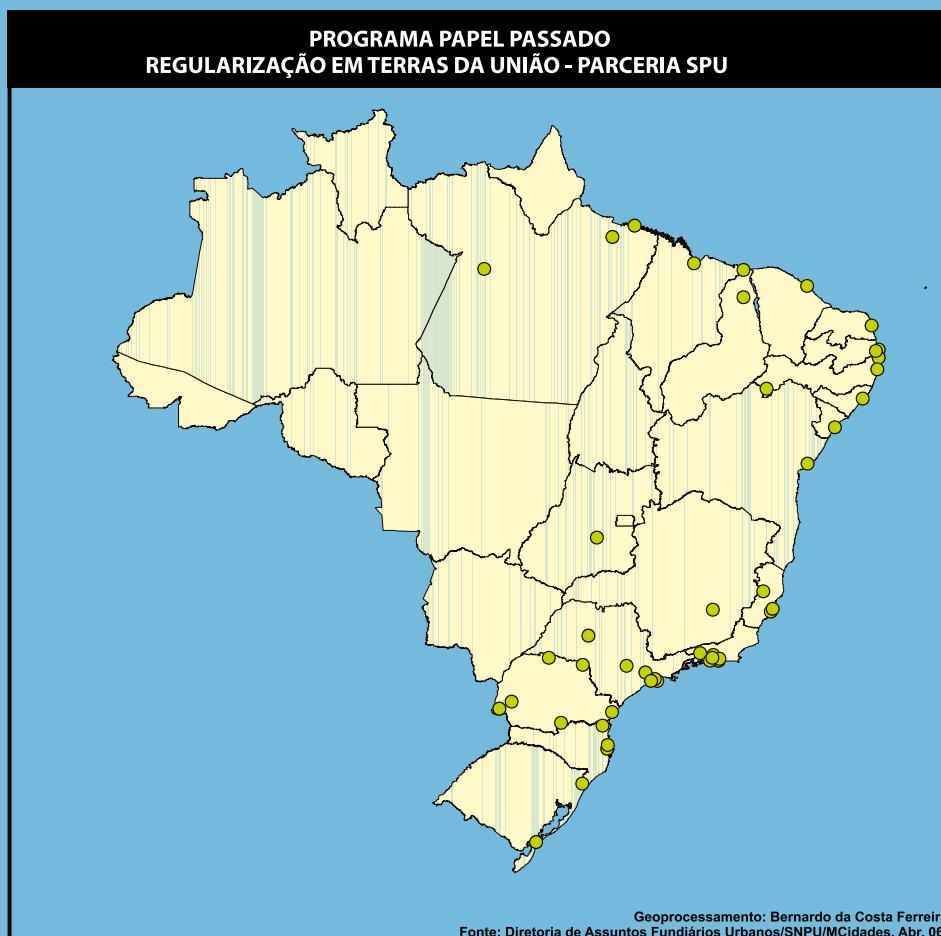
Essas parcerias têm estimulado aos estados e municípios a realizar a regularização fundiária de assentamentos informais. Podemos destacar algumas fases do trabalho normalmente enfrentado.

A partir da definição das áreas de assentamentos informais que serão regularizados, o município avalia a adequação legal e

a compatibilidade com seu respectivo Plano Diretor, estabelecendo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

No início das ações geralmente são realizados os levantamentos topográficos e os cadastramentos físicos e socioeconômicos que podem ser elaborados ou contratados pelos municípios com recursos próprios, com recursos repassados pelo MCidades ou pela própria SPU.

Diversas fases de execução do projeto de regularização fundiária se sucedem, sempre com o monitoramento de todos os parceiros envolvidos, como a elaboração de projetos urbanísticos, execução de obras necessárias, desmembramento dos imóveis e individualização dos registros imobiliários. Até atingir o objetivo final do projeto que é a entrega de títulos individuais de propriedade ou domínio dos imóveis, garantindo o direito à moradia das famílias.



Registro de reuniões e entregas de títulos em São Vicente (SP)

Ressalta-se que em todas as fases deste trabalho conjunto tem se estimulado o diálogo e a participação permanente das entidades civis e comunidades envolvidas, por meio de Audiências ou Consultas Públicas.

Em parceria com a Secretaria de Patrimônio da União/ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, e partindo da demanda de 113 áreas, em 39 municípios de 18 estados, já foram beneficiadas 306.749 famílias. Destas, 77.245 já estão em fase avançada do processo de regularização (em áreas já disponibilizadas), 10.332 famílias obtiveram titulação da área e 149 famílias estão com seus títulos registrados em cartório.

Cada entidade federada envolvida tem definidas suas atribuições em relação ao planejamento da regularização no território municipal e à definição de estratégias e medidas específicas para regularização de áreas e lotes, incluindo o apoio a ações desenvolvidas pela população e a atualização de cadastros. Além da formulação e implementação de ações de regularização fundiária pelo município, em áreas de domínio da União, objeto de cessão gratuita ao município.

Alguns exemplos das possibilidades de articulação e parcerias na esfera municipal, estadual e federal na construção de uma solução a esse problema histórico no Brasil aconteceram nas cidades de São Vicente (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Vitória (ES).

## Vila Margarida – México 70

Localizado na Baixada Santista, o município de São Vicente tem 52 áreas irregulares, com 40 mil famílias vivendo em aglomerados, assentamentos irregulares, loteamentos clandestinos e conjuntos habitacionais irregulares.

Para solucionar a questão habitacional a prefeitura criou, a nível local, o programa Papel Passado, que busca o desenvolvimento de ações direcionadas à regularização jurídico-administrativa de loteamentos e assentamentos irregulares. O Programa desenvolve ainda ações para implantação de infra-estrutura, equipamentos sociais e comunitários.

Muitos moradores do bairro Vila Margarida, em especial aqueles que vivem nas palafitas da região denominada México



Trecho de Mapa de Aforamento de Terrenos de Marinha na Vila Margarida, São Vicente (SP)

70, não têm título de propriedade. As ações de regularização fundiária nesse assentamento têm 5.500 processos iniciados e cerca de 2.000 deles estão em estágio de finalização.

O programa Papel Passado visa a integração desse assentamento informal, que é um terreno de marinha, pertencente à União, ao bairro e no contexto da cidade. Para isso é necessário viabilizar a regularização fundiária, implantar infra-estrutura básica, construir unidades habitacionais, reparcelar o solo quando necessário e promover melhorias habitacionais no assentamento.

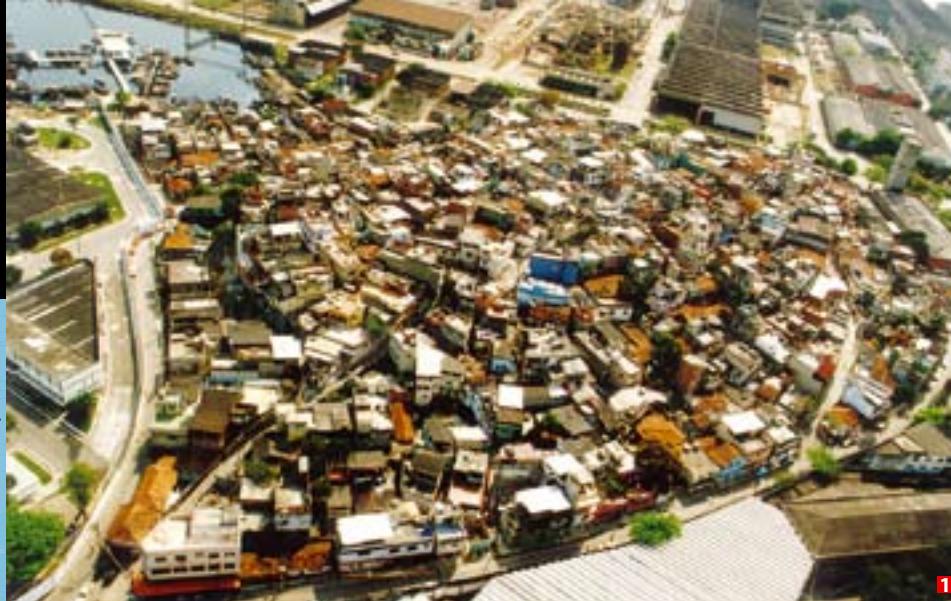
## Quinta do Caju

A entrega dos títulos registrados em cartório aos moradores da comunidade da Quinta do Caju, na cidade do Rio de Janeiro, tem importância simbólica, porque foi o primeiro processo de regularização fundiária em terras da União concluído no município.

O processo começou em 1998 com a aprovação na Câmara Municipal da lei proposta pela prefeitura que reconheceu a Quinta do Caju como Área de Especial Interesse Social (AEIS). A área hoje



SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DO RIO DE JANEIRO



1 Quinta do Caju,  
Rio de Janeiro (RJ)

2 3 Guarujá (SP)

consolidada teve sua ocupação iniciada no século 19. A comunidade Quinta do Caju conta com 584 lotes, 843 domicílios e 3.034 moradores. Recentemente foi urbanizada através do Programa Favela-Bairro e incluída no Programa de Regularização Fundiária Municipal.

A Associação de Moradores da Quinta do Caju, que desenvolve há muito tempo um trabalho de articulação entre o município e a União com o objetivo de regularizar a área, teve um papel fundamental na intensa mobilização da comunidade e no esclarecimento dos procedimentos da regularização.

Foi assinado um contrato entre o Governo Federal, por meio da SPU, do Ministério das Cidades e a prefeitura do Rio de Janeiro e realizada a Cessão de Aforamento da área à prefeitura. Após os procedimentos necessários para regularização urbanística de acordo com os padrões definidos para AEIS, a área foi registrada no Cartório de Registro de Imóveis e junto à SPU.

Posteriormente, os lotes foram individualizados. Os lotes residenciais estão sendo transferidos com isenção do imposto de transmissão de bens imóveis para os moradores e do primeiro laudêmio (taxa paga à União para uma transação com escritura definitiva de compra e venda). Os moradores receberam seus imóveis por um preço simbólico através de um contrato de Concessão de Direito Real de Uso oneroso até a quitação do imóvel, quando será emitido o contrato de compra e venda. Nos casos dos lotes comerciais o domínio útil será vendido aos seus usuários, com a isenção do primeiro laudêmio.

A importância da regularização fundiária da Quinta do Caju é a garantia da permanência dos moradores no local de residência, reconhecendo seu direito à moradia através de títulos dos imóveis. Nesta ação cerca de 500 famílias receberão os títulos já registrados, enquanto as demais receberão termos de permissão que serão objeto de registro.

## Nova Palestina

Em Vitória, capital do Espírito Santo, citamos o processo ocorrido nos bairros de Santo Antônio, Andorinhas e Nova Palestina. Já foram entregues 287 títulos registrados em cartório e serão entregues outros 2.442 títulos escriturados em breve. Este processo começou em 2003 com a cessão de aforamento para o município destas áreas pela SPU. Os assentamentos vêm sendo também beneficiados no âmbito do Programa Habitar Brasil BID (HBB), com a efetivação de ações integradas dos diversos Programas geridos pelo MCidades.

No final dos anos 60 houve, em Vitória, o desencadeamento de um processo clandestino e desordenado de ocupação do espaço pelas camadas sociais mais pobres. Elas se estabeleceram no manguezal e passaram a sobreviver do lixo da cidade depositado pela prefeitura municipal na região de São Pedro.

Em 1977, várias famílias ocuparam o mangue no lado oeste da ilha de Vitória.



Essas ocupações estenderam-se ao longo da Rodovia Serafim Derenze e deram origem aos bairros da Grande São Pedro, onde Nova Palestina está inserido.

No começo dos anos 80, a prefeitura iniciou a urbanização do local, incluindo aterro hidráulico e mecânico, redes pluviais, esgoto sanitário, pavimentação, construção de áreas de lazer e escolas. A partir dos anos 90 intensificaram-se os investimentos em urbanização, desenvolvimento socioeconômico, recuperação e preservação ambiental.

O bairro sofreu diversas intervenções ao longo dos anos, sendo prioritário no momento o processo de regularização fundiária, já que a região possui condições básicas de infra-estrutura.

## C **Habitação e saneamento levam cidadania à favela**

Ações conjuntas com a Secretaria Nacional da Habitação, através do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), e de Saneamento Ambiental, por meio do Projeto de Assistência Técnica/Prosanear, conhecido como PAT – Prosanear, tem contribuído para o avanço da regularização fundiária.

O HBB é um programa de urbanização de assentamentos precários criado em 1999 e financiado pelo Ministério das Cidades e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Um de seus subprogramas, "Urbanização de Assentamentos

Subnormais" (UAS), contempla, além da provisão habitacional, a regularização fundiária, a implantação de obras de urbanização e infra-estrutura e a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, além da capacitação, sensibilização e mobilização social dos beneficiários e da dinamização socioeconômica do assentamento. Neste subprograma, a área objeto de intervenção deve ser passível de regularização dominial e a regularização fundiária deve ser implementada de forma coordenada com os demais projetos integrados de urbanização. Outro subprograma, o de "Desenvolvimento Institucional" (DI), apóia ações de elaboração de Planos Diretores Participativos.

A cooperação técnica entre a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) no campo do Programa Habitar Brasil/BID, beneficia diretamente cerca de 90 mil famílias em mais de 80 municípios de 25 estados brasileiros. Algumas das experiências inseridas no Projeto HBB acontecem nos municípios de Guarujá (SP), Aracaju (SE), Santo André (SP) e Taboão da Serra (SP).

### **Guarujá**

Com aproximadamente 295.000 habitantes e integrante da região metropolitana da Baixada Santista, o município do Guarujá apresenta um quadro de irregularidade urbana com 56 assentamentos informais e cerca de 30.000 famílias, totalizando 100.000

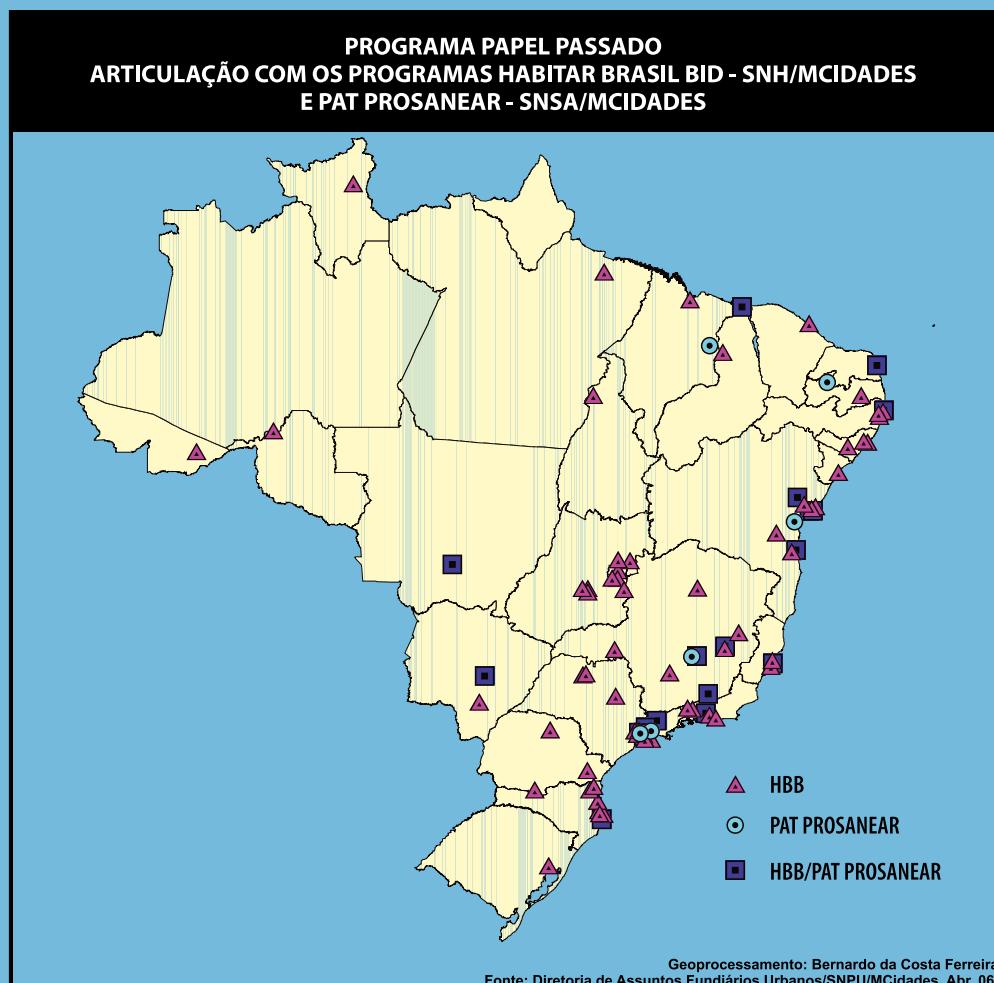
pessoas. O programa municipal de regularização fundiária concedeu 1.500 títulos nos últimos cinco anos, sendo que 500 foram registrados em cartório.

No âmbito do HBB, a prefeitura está trabalhando nas áreas de Vila Rã, Sossego e Areião, localizada na Enseada Guarujá, que atenderá 2.152 famílias. O Projeto envolve a reurbanização e regularização fundiária dessas áreas com aproximadamente 4.500 habitantes. Outras comunidades também estão sob atuação do município, como a de Santa Cruz dos Navegantes (1.800 famílias), Prainha/Marezinha (1.500 famílias), Morrinhos I, II, III e IV (7.000 famílias), Vila Edna/Cidade de Deus (1.100 famílias) e Perequê (3.000 famílias).

A Vila Rã surgiu no Parque Enseada na década de 60 e até a década de 80 não tinha redes públicas de água e luz. Por causa dessa situação e do reconhecimento da ocupação por várias

décadas naquelas áreas, a prefeitura fez um convênio com o Governo Federal em março de 2001, dentro do Projeto HBB. O objetivo era elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda residentes naqueles assentamentos informais.

O programa firmado prevê a reurbanização de toda a área. Na primeira etapa as obras beneficiarão 1.227 famílias de baixa renda, num total de 1.198 edificações e 4.232 moradores. Serão aproximadamente 6.495m de rede de esgoto, 5.014m de rede de água, 6.341m de iluminação pública e 190 ligações intradomiciliares de energia. E mais: 2.240m de rede de drenagem, 23.536m<sup>2</sup> de pavimentação de sistema viário, implantação de coleta de lixo e construção de mais de 300 unidades habitacionais. Nas áreas públicas municipais, a regularização é feita por meio de Termos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, registrados



em cartório, enquanto que nas áreas particulares o instrumento utilizado é a Ação de Usucapião Especial Coletivo. Em todo o processo verifica-se a importância das parcerias entre os agentes e a mobilização e participação da comunidade.

## **Aracaju**

Na capital de Sergipe, dos mais de 460.000 habitantes que residem no município, 71.776 (15,6% da população) vivem em 14.845 domicílios situados em 72 áreas em condições de informalidade. O déficit habitacional é de 23.751 domicílios, incluindo habitações com necessidades de reposição do estoque e domicílios inadequados que demandam melhoria das condições urbanas e habitacionais.

A maioria desses assentamentos está situada em alagados ou em áreas sujeitas a inundações, muitos deles em manguezais ou bordas dos rios. Por estarem em áreas de preservação ambiental, há a necessidade de intervenções urgentes para diminuir os índices de insalubridade das habitações e evitar uma maior deterioração do meio natural, francamente fragilizado.

Com o intuito de melhorar as condições de habitação e aumentar a oferta de moradias compatíveis com a renda da população mais carente, a prefeitura implantou o “Programa Moradia Cidadã”, instrumento da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Aracaju. As ações do programa são realizadas de maneira articulada com a política de desenvolvimento urbano e de forma sustentável social e ambientalmente. Um dos objetivos específicos é a promoção da regularização fundiária para garantir a segurança legal da posse e o acesso à terra a todas as pessoas, especialmente as mulheres e os mais pobres.

O programa, implementado por meio da Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente, é voltado à população com renda familiar de até três salários mínimos e conta com a participação das comunidades e de outros órgãos do município, como a Empresa Municipal de Obras e Urbanização e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.

A Política Municipal de Regularização Fundiária foi definida em conjunto com o Plano Diretor e, até o momento, apresenta como resultados a concessão de 365 títulos no bairro São Carlos

e 500 títulos no bairro da Coroa do Meio.

Esta última área é um bom exemplo de regularização fundiária em andamento. A ocupação da Coroa do Meio, implantada em terras sob domínio da União, numa Área de Preservação Ambiental, tem localização privilegiada, próxima à praia de Atalaia e ao centro da cidade.

Suas primeiras habitações surgiram há cerca de 30 anos quando um grupo de pescadores ocupou os terrenos mais altos e arenosos. Nos anos 70, o governo local contratou um projeto de urbanização de toda a área destinado à ocupação de renda média e alta. O arruamento começou a ser feito, mas foi abandonado, ficando as ruas semi-abertas, alguns lotes ocupados e a maioria totalmente desocupada. Com o passar do tempo as famílias mais pobres foram ocupando toda esta área, inclusive as áreas próximas dos mangues, construindo palafitas. Em seguida começou uma luta do governo local para remover as famílias para longe dali, com o objetivo de implantar o projeto inicial “nobre”, já que havia resistência da população em permanecer na área.

Finalmente nos anos 90, a prefeitura local começa a urbanizar a área levando equipamentos e infra-estrutura e um grande projeto de consolidação, com remoção das palafitas e construção de moradia no próprio local.

O projeto de regularização adota uma metodologia integrada, envolvendo a moradia, as condições de infra-estrutura, os serviços urbanos, a preservação e recuperação do manguezal para geração de ocupação e renda e a inserção no conceito de Cidade Legal, com a regularização fundiária em toda a área do projeto.

A regularização das ocupações está sendo efetivada através de cessão, com lavratura de escritura pública de forma onerosa ou não. No caso de cessão não onerosa (contrato de concessão de direito real de uso), acontece preferencialmente em nome das mulheres, com cláusulas de impenhorabilidade e inalienabilidade (por 25 anos) e reversão ao patrimônio da cedente.

## **Santo André**

Já em Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo, quase toda a área urbana do município é coberta por redes de

distribuição de água e coleta de esgotos, com 98% das residências ligadas a elas. Além disso, 87% das vias são pavimentadas. Nas áreas de favelas e loteamentos prevalece, no entanto, a precariedade das instalações de água e energia elétrica, em boa parte clandestinas ou, quando instaladas oficialmente, não sujeitas à medição. As exceções são os aglomerados já urbanizados.

Existem 150 assentamentos precários, 45 deles totalmente urbanizados, três parcialmente urbanizados e 17 em processo de urbanização. Nestas áreas, 10.011 domicílios foram atingidos por alguma modalidade de intervenção. Outros três núcleos foram definidos como casos de reassentamentos e em 45 foram realizadas intervenções localizadas. Restam, ainda, 37 assentamentos sem qualquer intervenção da prefeitura. Nestes casos, persistem 28.772 domicílios demandando melhorias, dos quais 10.739 aguardam urbanização e outros 8.022 devem ser reassentados.

Cerca de 120 mil pessoas moram nesses 150 assentamentos precários (aglomerados e loteamentos irregulares), incluídos os núcleos de favelas já urbanizados, mas que ainda dependem de regularização fundiária. A política municipal de regularização fundiária tem por foco os assentamentos que já tenham contado com algum tipo de intervenção urbanística. O Programa trabalha com o modelo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que estabelecem um zoneamento especial para determinadas parcelas da cidade onde se localizam os assentamentos precários.

O processo de regularização fundiária vem sempre acompa-

nhado de adequação urbanística, quando necessária. Ele pode se dar sob a forma de urbanizações integrais, nas quais são necessários investimentos maciços em obras de infra-estrutura ou de intervenções localizadas, para as quais, obras simples são capazes de fornecer as soluções necessárias.

A Política de Regularização Fundiária está embasada no Plano Diretor do Município, que estabelece a regularização como objetivo geral da política urbana e habitacional, e define a localização das ZEIS em porções do território municipal. Até agora 2.122 famílias foram beneficiadas nos processos de regularização.

## Taboão da Serra

Na região metropolitana de São Paulo tem se agravado a situação da irregularidade fundiária por causa da ampliação de áreas ocupadas irregularmente pela população menos favorecida. Isso gerou um aumento do número de parcelamentos irregulares em áreas com restrições de ocupação (encostas e áreas de proteção ambiental).

Taboão da Serra enfrenta esse problema com a implementação de diversos mecanismos, dentre eles o Programa de Regularização Fundiária.

O Programa tem como princípio básico a articulação da política urbana e habitacional com outras políticas setoriais, envolvendo diversos segmentos das administrações municipal, estadual e federal, e demais parceiros.

Coroa do Meio, Aracaju (SE)



Taboão da Serra (SP)



O município desenvolve, no âmbito do Programa HBB, um projeto de intervenção integrada nos núcleos de Irati, Trianon, Acampamento e Reassentamento. Serão beneficiadas 1.092 famílias com a urbanização, remoções e construções de novas moradias, trabalho social e acompanhamento pós-ocupação, entre outras atividades. Ao final do processo serão firmados Termos de Concessão de Direito Real de Uso com cada titular do imóvel.

Outro projeto que trata da regularização fundiária será implantado em quatro outros núcleos: Jardim Irapuã, Jardim Nova Esperança, Parque Pinheiros e Jardim Guaciara. Serão desenvolvidas atividades jurídicas e administrativas, como o levantamento topográfico, cadastramento das famílias e procedimentos junto ao Legislativo.

### **PAT – Prosanear**

Recuperar ambientalmente áreas degradadas ocupadas por população de baixa renda através da elaboração de planos e projetos integrados de saneamento. Esse é o objetivo geral do Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear, que trata do abastecimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, implantação de sistema de drenagem, sistema viário e contenção de encostas, reassentamento de população e projetos complementares de equipamentos comunitários, paisagismo e iluminação pública.

O Programa PAT – Prosanear é uma modalidade do Programa

Prosanamento do Governo Federal, coordenado pela Secretaria Nacional de Saneamento com recursos do FGTS. O programa visa promover a melhoria das condições de saúde e de qualidade de vida da população, através de ações de saneamento integradas e articuladas com outras políticas setoriais.

São atendidas pelo Projeto, as cidades com mais de 75 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas. Os recursos destinados ao PAT – Prosanear são US\$ 40,6 milhões, sendo US\$ 23,9 milhões de empréstimo do Banco Mundial e US\$ 16,7 milhões de contrapartida nacional, dos quais US\$ 11,7 milhões são não-financeiros. Até dezembro de 2005, foram concluídos pelo Programa 17 Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) e nove Projetos de Saneamento Integrado (PSI). Os contratos vigentes em 2005 totalizaram R\$ 59 milhões, sendo R\$ 35,6 milhões em efetiva execução. O desembolso financeiro foi de R\$ 12,4 milhões e os empenhos chegaram a R\$ 32,8 milhões, garantindo os recursos para quase todos os contratos de consultoria e parte das obras programadas para 2006.

Atualmente estão em andamento intervenções nos municípios de Guarulhos (SP), Nova Iguaçu (RJ) e Natal (RN). Em Guarulhos, as intervenções propostas são o reassentamento de parte da população no Centenário II, com a construção de unidades habitacionais, demolição de parte das habitações existentes na Vila Nova Cumbica e construção de conjuntos habitacionais para relocação da população, além de estabilização geotécnica da



Assentamentos informais em Taboão da Serra (SP)

região de encosta e abertura de sistema viário com implantação de infra-estrutura urbana. Serão regularizados e urbanizados 431 domicílios, com 1.409 habitantes, e produzidas novas 182 unidades habitacionais para relocação de moradores.

Já em Nova Iguaçu as intervenções previstas são a melhoria do sistema de abastecimento de água e da coleta de resíduos sólidos, implantação de sistema de esgoto sanitário, inclusive construção de uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE), implantação de sistema de macrodrenagem nos córregos Capibaribe e Maranguape, implantação de sistema de microdrenagem, pavimentação do sistema viário local e complementação da rede de energia elétrica e iluminação pública. O Projeto de Urbanização nos Loteamentos Jardim Laranjeiras e Jardim Cabuçu atende a 2.143 domicílios, com um total de 6.934 habitantes.

Em Natal, o Projeto Integrado África Viva propõe intervenções no Bairro da Redinha e Comunidade África, como retificação, abertura e pavimentação de 9km de vias, drenagem de toda a área e implantação de redes de escoamento superficial de galerias e de duas lagoas de amortecimento de vazão. Além da implantação de 10km de rede de esgoto sanitário e construção de uma ETE, complementação da rede de distribuição e abastecimento de água e construção de um reservatório para atender exclusivamente a comunidade. Outras medidas são a urbanização de duas áreas de praça e de um trecho de 500m às margens do Rio Doce e a ampliação e reforma da Unidade de Saúde da Família da Comunidade África, construção de uma creche, uma escola e de um Centro Multifuncional de suporte econômico. Serão executados 208 módulos hidráulicos, 111 recuperações e melhorias habitacionais e construídas 200 novas unidades habitacionais para a relocação de famílias. Serão beneficiados 1.108 domicílios e 3.881 habitantes.

## D Terras da RFFSA

As terras públicas e da União ocupadas por moradias, formam um vasto conjunto de bairros ‘invisíveis’, até hoje, para o planejamento e a gestão urbanística e ambiental das nossas cidades. Só em terrenos da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) vivem irregular-

mente cerca de 400 mil famílias no País. Os imóveis da RFFSA formam um conjunto considerável de terras ocupadas irregularmente por população de baixa e alta renda, assentamentos nos limites de trilhos, em áreas não edificáveis e de proteção ambiental.

O Ministério das Cidades, a partir de 2003, passou a coordenar um processo de articulação dos parceiros envolvidos para regularizar estas terras, priorizando aquelas ocupadas por população de baixa renda. Culminou na formulação e assinatura de um convênio baseado em um caso concreto de regularização fundiária, envolvendo um assentamento incluído no Programa Municipal de Regularização Fundiária e Urbanização de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

A prefeitura municipal de Porto Alegre foi a primeira, em 2003, a formular uma proposta de negociação para solucionar a questão fundiária dos imóveis pertencentes à RFFSA, por intermédio do Ministério das Cidades. Já havia negociações anteriores e o acordo serviu para agilizar o processo que se arrastava por anos.

## A experiência de Porto Alegre

O sucesso desta experiência piloto respaldou a assinatura de um Convênio entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). O objetivo é viabilizar a alienação de imóveis não operacionais de propriedade da RFFSA, visando a regularização fundiária e a provisão habitacional de interesse social. Este Convênio, firmado em maio de 2004, teve suas ações implementadas por meio de um Grupo de Trabalho que definiu os critérios de seleção dos imóveis e a metodologia do trabalho.

Os participantes do Grupo têm a responsabilidade de analisar os casos apresentados ao MCidades, a partir da política dos seus respectivos órgãos, levando em conta os novos direitos assegurados pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Ou seja, o direito à cidade e a função social da propriedade e da cidade.

A parceria com as prefeituras municipais é importante no sentido de viabilizar levantamentos, avaliações e implantação



COHRE



COHRE



PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA



PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA

Áreas da Rede Ferroviária Federal em Porto Alegre e Atibaia antes do processo de regularização fundiária

dos projetos de parcelamento e infra-estrutura básica, para que as intervenções necessárias efetivamente se realizem. Assim, por exemplo, os terrenos da RFFSA poderão ser desmembrados, desde que possam se compatibilizar com o desenvolvimento previsto para aquela fração urbana, definido pelo Plano Diretor do Município. O trabalho deve ser produto desta parceria, pois são as prefeituras que, pela Constituição Federal, têm a competência legal para proceder à regularização fundiária.

No convênio, a Comissão de Liquidação da RFFSA compromete-se a alienar à prefeitura, os imóveis não operacionais ocupados por população de baixa renda (renda familiar de até 5 salários mínimos) e aqueles imóveis vazios que possam servir para a produção de moradias para esta faixa de renda. A CAIXA, responsável pela avaliação, utiliza o método do Valor Econômico. Este método, também chamado de Método Inolutivo, é regulamentado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e permite abater do valor final os custos necessários para que o imóvel seja urbanizado e regularizado.

Além disso, a avaliação considera o fato da área ser definida como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), importante instrumento para diminuir a pressão do mercado imobiliário sobre a área, e garante que ela seja efetivamente utilizada para moradia de interesse social.

Na negociação de Porto Alegre, a prefeitura solicitou os imóveis ocupados pela Vila dos Papeleiros e Vila dos Ferroviários, além de áreas vazias para a implantação do Projeto Entrada da Cidade. Com recursos do Programa Habitar Brasil, do Ministério das Cidades, esse projeto prevê a construção de 268 moradias e equipamentos urbanos.

A proposta encaminhada envolvia a aquisição das áreas por meio de alienações e permutas, utilizando um encontro de contas a partir da dívida tributária da RFFSA com a prefeitura municipal de Porto Alegre. A proposta envolvia também o compromisso da prefeitura em garantir a permanência das famílias nas áreas regularizadas, além de implantar a urbanização, a melhoria e a requalificação do espaço urbano para os moradores dos assentamentos e os demais usuários da cidade.

No Convênio entre a Comissão Liquidante da RFFSA e a prefeitura de Porto Alegre, assinado em dezembro de 2003, as partes comprometeram-se a negociar as áreas de interesse para a regularização fundiária, urbanização e execução de obras viárias. O primeiro fruto deste Convênio foi a regularização da Vila dos Papeleiros, considerada no Plano Diretor como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). A Vila dos Papeleiros foi criada na década de 1980 e conta com 213 domicílios ocupados predominantemente por famílias que vivem da coleta e reciclagem de papel.

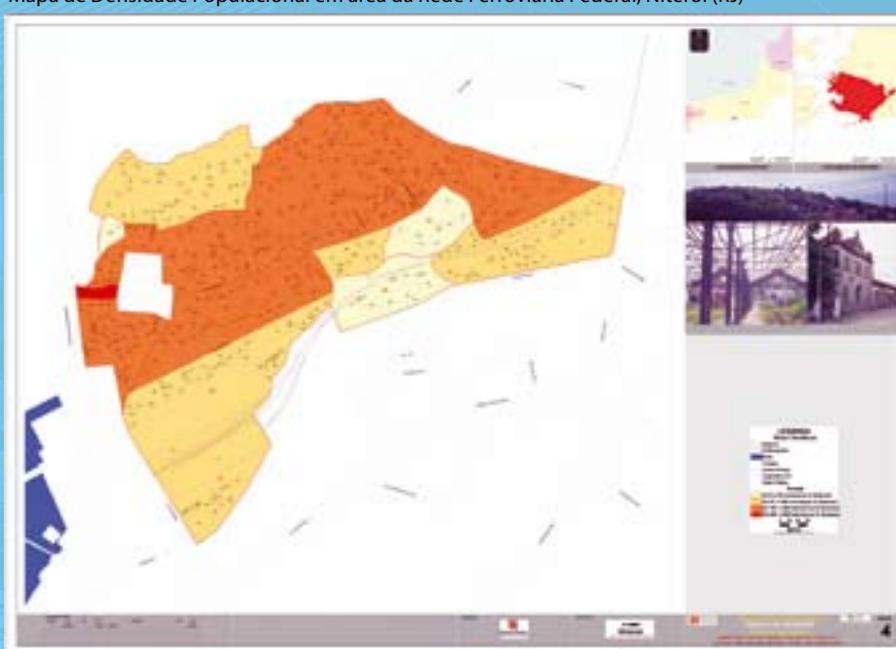
Na negociação da área, o valor foi definido pela CAIXA por meio do Método do Valor Econômico, os débitos de IPTU da RFFSA com a prefeitura foram utilizados como parte do pagamento e a prefeitura comprometeu-se a regularizar os lotes em favor dos moradores. Foi necessária também autorização da Câmara de Vereadores para a concretização da negociação.

Esses procedimentos serviram de base para definir um formato de negociações que posteriormente foi aplicado em outros casos para atender a demandas formuladas pelos municípios brasileiros relativas às áreas de propriedade da RFFSA.



Trecho do Mapa de Localização das Áreas Subnormais, Cubatão (SP)

Mapa de Densidade Populacional em área da Rede Ferroviária Federal, Niterói (RJ)



## Atibaia

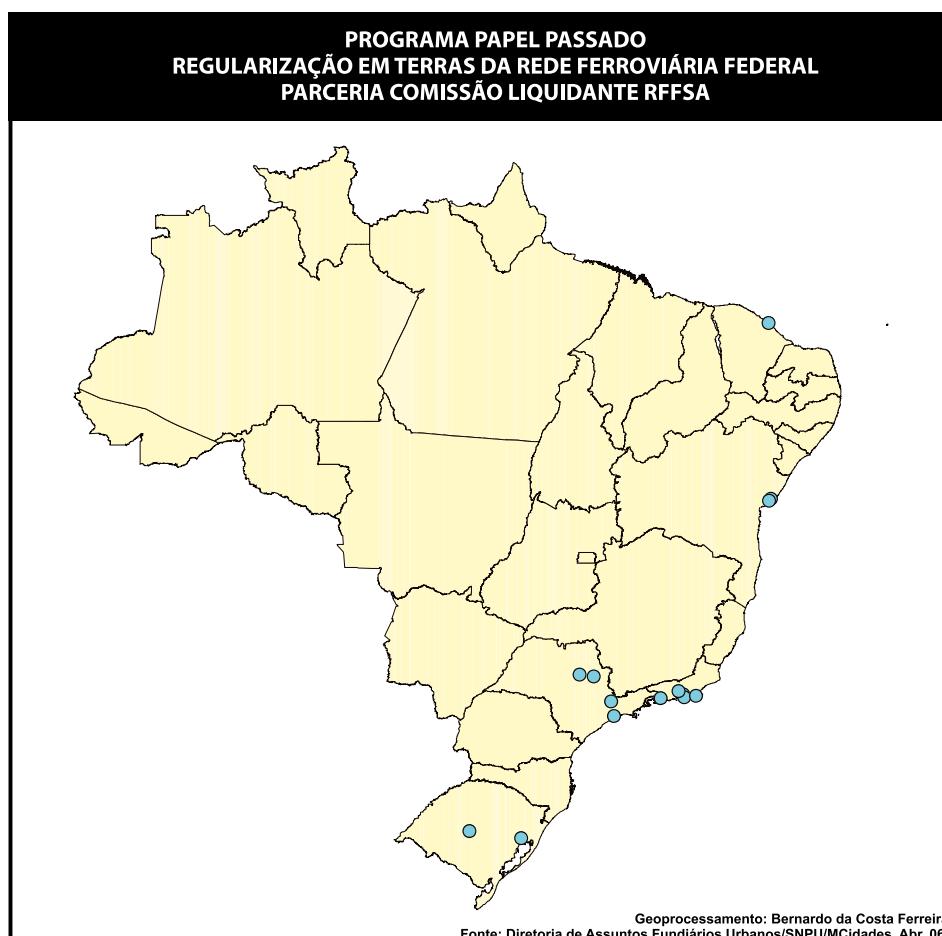
Em 2004 foi assinado um Protocolo de Intenções de compra e venda entre a Comissão de Liquidação e a prefeitura municipal de Atibaia (SP), pelo qual o município adquiriu uma área de 253 mil m<sup>2</sup>, que beneficiará 2.336 famílias, cerca de 10 mil pessoas. A Prefeitura iniciou esforços para obter financiamento para as obras de urbanização da área com implantação e ampliação de infra-estrutura urbana e melhorias habitacionais.

Esta ação de Atibaia é considerada exemplar tendo em vista que o projeto está integrado a programas de emprego e renda, conciliando ações de preservação do meio ambiente. A regularização fundiária em Atibaia incluiu além das áreas negociadas com a RFFSA, áreas municipais e estaduais.

## Cubatão

A Vila dos Pescadores é uma ocupação irregular localizada entre o Rio Casqueiro e o leito da estrada de ferro Santos-Jundiaí, com acesso pela Via Anchieta. Segundo dados da prefeitura municipal de Cubatão, vivem na Vila cerca de 20 mil pessoas, algumas delas há mais de 30 anos.

A Vila está numa área que pertence à RFFSA e é Área de Preservação Permanente (APP), pois se trata de mangue. As construções são mistas em alvenaria ou em madeira, com parte delas constituindo-se em palafitas. A Vila dispõe de linhas de transporte público, posto de saúde, energia elétrica e água encanada, sendo que a energia elétrica e água encanada ainda não estão implantados para as moradias que estão sobre o mangue.



O município de Cubatão vem desenvolvendo com o Banco Mundial, o Programa de Gestão Ambiental e Renovação Urbana de Cubatão – Programa Guará Vermelho, que prevê entre outras ações a urbanização, a regularização fundiária e o reassentamento da população que ocupa a faixa de mangue, recuperando-a. Além disso, promoverá ações para amenizar o impacto ambiental e de proteção da área de mangue desocupada.

A área de 2.750.000 m<sup>2</sup> foi avaliada pela CAIXA pelo valor de R\$ 1.405.000,00 com pagamento em 12 parcelas mensais pela prefeitura. O Protocolo de compra e venda foi assinado em 2006 pela prefeitura de Cubatão e pela RFFSA, com apoio do MCidades. A gleba terá que ser desmembrada porque parte dela é área operacional em funcionamento.

## Lições do processo

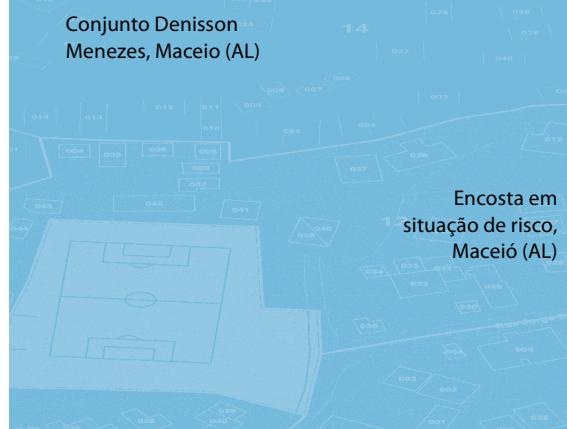
As principais dificuldades no processo de elaboração do Plano ou Projeto de Regularização Fundiária nos municípios são: o registro das matrículas em nome da RFFSA (muitas vezes há somente a posse da RFFSA); falta de levantamentos físicos das áreas; necessidade de criação de mecanismos sustentáveis para sanear o déficit habitacional; morosidade dos processos na RFFSA e no município; restrição da legislação ambiental em Áreas de Preservação Ambiental; falta de recursos financeiros municipais para aquisição dos imóveis e falta de recursos humanos especializados para realização dos levantamentos e dos projetos.

O que se observa é que grande parte das prefeituras municipais de porte médio e pequeno não tem em seu quadro profissionais especializados para atuar nesses casos, necessitando sempre de contratação de assessoria especializada, o que torna o processo mais lento e oneroso. Além disso, faz-se necessário reforçar a gestão compartilhada entre os entes parceiros a partir da estruturação de cada um deles.

Quanto ao Grupo de Trabalho da RFFSA, coordenado pela SNPU, em especial na Direção do Patrimônio da RFFSA em liquidação, para o melhor funcionamento deveria haver um reforço na equipe técnica possibilitando maior agilidade na análise das áreas



Entrega de títulos em Manaus (AM)



demandadas e nos procedimentos necessários à sua alienação.

Há que se destacar também que, quando o processo for finalizado resulte na melhoria das condições de urbanização e de moradia, além da segurança jurídica da propriedade, para todos os bairros e comunidades envolvidas, proporcionando um efeito em cascata para a movimentação da economia local e da efetiva melhoria das condições de vida dos habitantes.

A gestão dos imóveis da RFFSA, poderá ser implementada por instrumentos, mecanismos e processos adequados de regularização fundiária sustentável e de inclusão social, na medida em que propiciará à população de baixa renda o acesso à moradia em áreas centrais providas de habitabilidade, de infra-estrutura urbana e de serviços públicos. Esta gestão poderá resultar na concretização do direito social de moradia e na integração socio-espacial e, portanto, em uma cidade mais justa onde pobres, classe média e ricos possam usufruir do solo urbanizado.

## **E Defensoria Pública**

A Constituição Federal de 1988 inseriu a assistência jurídica e judiciária no rol dos direitos individuais e elegeu a Defensoria Pública como a instituição responsável pela defesa dos interesses dos carentes, visando a garantir o acesso à Justiça a todos os cidadãos brasileiros.

Como um dos temas importantes tratados pelas defensorias públicas é o direito à moradia, o Programa Papel Passado buscou também apoiar estas instituições, visando contribuir para a organização e implantação de núcleos especializados de regularização fundiária.

Assim, a partir de 2006, o Ministério das Cidades apóia, com recursos do Orçamento Geral da União, atividades necessárias para instruir processos de regularização desenvolvidos pelos defensores públicos, como pesquisa de titularidade, levantamentos topográficos, elaboração de plantas e memoriais e cadastramento socioeconômico.

As Defensorias Públicas dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul são exemplos de atuação em regularização

fundiária. No estado sulino mais de 15 mil pessoas já legalizaram seus lotes e mais de 1.400 ações de usucapião tramitam na Justiça. No Rio de Janeiro, a Defensoria Pública, em 2005, atendeu em média seis pessoas por dia no estado.

### **Rio Grande do Sul**

No Rio Grande do Sul, de acordo com dados colhidos pelo IBGE em 1996, somente na capital Porto Alegre, cerca de 22% da população vivia em núcleos e vilas irregulares, num universo de 1.288.879 habitantes.

A operacionalização dos trabalhos de assistência gratuita ao cidadão carente se dá pelo atendimento às pessoas que voluntariamente procuram a Defensoria Pública, tanto na capital, como no interior, para obter a regularização de terrenos que ocupam.

Também são realizados contatos com as prefeituras municipais para efetivar convênios, pelos quais o poder público municipal se compromete a fornecer as plantas e memoriais descritivos dos imóveis.

A experiência pioneira foi o convênio firmado com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Através dessa parceria, estudantes de diversas faculdades atuam em cooperação e em rede, buscando alcançar uma execução transdisciplinar dos trabalhos, sob a supervisão de professores universitários e com o apoio da Reitoria de Pró-Extensão. Eles visitam as pessoas e fazem o levantamento do terreno a ser regularizado.

O Projeto Usucapião foi o passo inicial para a implantação da Divisão de Regularização Fundiária da Defensoria Pública, que está em funcionamento desde setembro de 2005. Desde sua criação, esse projeto já viabilizou o atendimento de mais de 15 mil pessoas em todo o estado e o ajuizamento de mais de 1.400 ações de usucapião.

Atualmente, mais de 500 pessoas estão cadastradas no banco de dados da Defensoria Pública aguardando apenas a confecção de plantas e memoriais descritivos de seus imóveis para que a instituição possa ingressar em juízo com demandas de usucapião.

## Rio de Janeiro

Já no Rio de Janeiro, em 2001, foi assinado um convênio entre a Secretaria de Habitação e a Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica à população de baixa renda nos processos de titulação e regularização fundiária. A Defensoria atua nos loteamentos indicados como prioritários pela Secretaria, efetuando o atendimento aos moradores, com orientações, esclarecimento de dúvidas e encaminhamento dos problemas.

Uma das vertentes do trabalho é a regularização extra-judicial de loteamentos irregulares, através da demonstração de toda cadeia sucessória de transferência de propriedade que vai do Instrumento da comercialização dado pelo loteador ao documento do último comprador, encaminhando solicitação ao Cartório de Registro de Imóveis para registro dos títulos de propriedade em favor dos moradores. Só em 2004 houve o preenchimento de 1.574 ofícios, sendo que 604 deles foram registrados, número que em 2005 aumentou na base de 50%, o que revela o sucesso do convênio.

Outra vertente de atuação da Defensoria é quando esta propõe ações junto à Justiça e atua na defesa dos carentes em processos judiciais contraditórios ou não.

O Convênio celebrado permitiu um contato mais direto e efetivo com os moradores dos loteamentos a serem regularizados, possibilitando o encontro da solução mais adequada para cada problema. Há ainda auxílio e encaminhamento pela prefeitura de moradores a outras secretarias municipais participantes (Secretaria de Fazenda, Secretaria de Urbanismo, etc.), completando-se a via necessária para a integral regularização do imóvel.

## F Gratuidade do primeiro registro

O Programa Papel Passado tem como uma das vertentes fundamentais a remoção de obstáculos legais, administrativos e judiciais. Um obstáculo apontado nesse processo, capaz de impedir a conclusão dos procedimentos de regularização fundiária dos lotes urbanos, é o custo dos registros imobiliários. Vale ressaltar que as ações do Papel Passado dirigem-se à população carente, para quem referido custo representa obstáculo insuperável.

Para isto foi firmada, em novembro 2004, uma parceria com a Associação de Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) e com o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), com o objetivo de agilizar os processos de regularização fundiária e implementar a gratuidade do primeiro registro dos lotes em favor dos moradores. Outra parceria importantíssima envolve o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Em junho de 2005 foi assinado um Protocolo de Intenções entre o Ministério das Cidades, Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), visando o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à promoção da função socioambiental da propriedade urbana e à garantia do direito à moradia.

Em consequência desta ação conjunta, já foram firmados convênios em vários municípios, destinados a garantir a gratuidade do primeiro registro dos imóveis, objeto de regularização fundiária. Além dos títulos de propriedade resultantes desses convênios, essas articulações abrem um leque de possibilidades no desenvolvimento de ações de monitoramento da regularização fundiária.

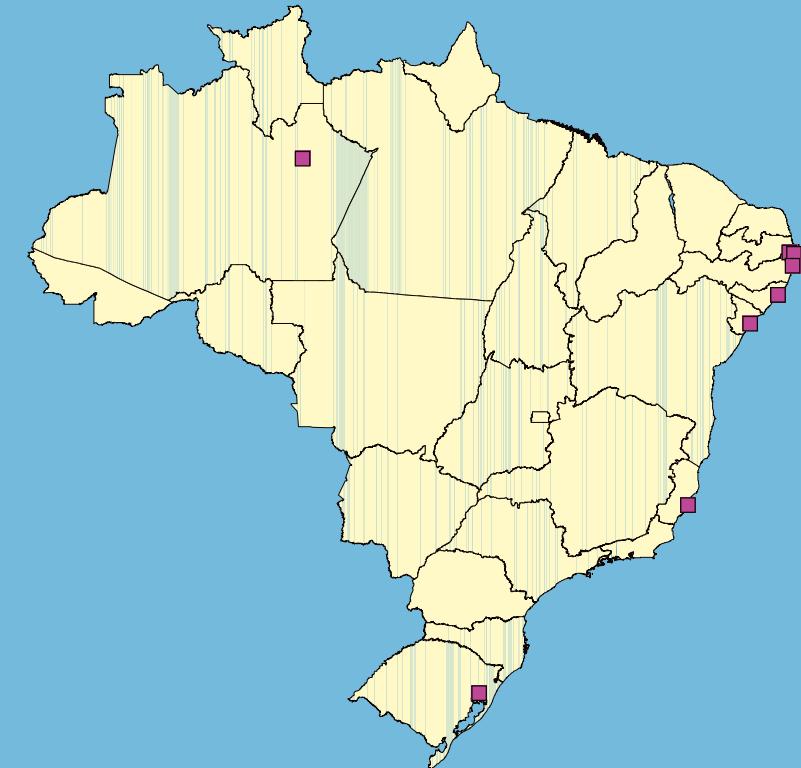
Os convênios de gratuidade já assinados beneficiaram os municípios de Gravataí (RS), Vitória (ES), Recife (PE), Maceió (AL), Alhandra (PB), Pitimbu (PB), Caaporã (PB), Pedras de Fogo (PB), Aracaju (SE) e Manaus (AM).

## Gravataí

O primeiro convênio foi assinado em setembro de 2003 no município de Gravataí, no Rio Grande do Sul, e envolveu a prefeitura e o Ofício de Registro de Imóveis, além do Ministério das Cidades, Anoreg e Irib. A parceria permitiu, até o momento, que 723 títulos fossem registrados gratuitamente e 530 títulos estejam em processo de registro.

Gravataí não foge às características da maioria das cidades brasileiras no que se refere à ocupação do solo. As ocupações informais ocorrem nos locais mais impróprios para moradia, como áreas alagadiças, margens de rios, encostas de morros, sob rede de alta tensão, faixas de domínio de rodovias e até mesmo em áreas onde estejam previstas praças e equipamentos comunitários.

**PROGRAMA PAPEL PASSADO - CONVÊNIO DE GRATUIDADE DO REGISTRO  
PARCERIA ANOREG-BR**



Geoprocessamento: Bernardo da Costa Ferreira  
Fonte: Diretoria de Assuntos Fundiários Urbanos/SNPU/MCidades, Abr. 06.

O governo municipal adotou como prioridade construir uma gestão que contemple as necessidades sociais, urbanísticas, ambientais e jurídicas, para a regularização fundiária no município. A prefeitura de Gravataí tem buscado nos últimos oito anos implementar ações que qualifiquem a vida das famílias de baixa renda que vivem de forma precária em situações de risco, visando a melhoria das condições de habitabilidade e garantindo o acesso às demais políticas públicas.

O Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura desenvolve-se a partir da demanda consolidada pela comunidade no Orçamento Participativo, envolvendo recursos do orçamento municipal e do Ministério das Cidades. Atualmente estão em processo de discussão nove ocupações irregulares e precárias que, segundo avaliação técnica, estão em condições de serem regularizadas. Ressalte-se ainda a existência do convênio firmado entre a pre-

feitura e os cartórios da cidade para promover o levantamento jurídico das famílias, bem como autenticação da documentação necessária. O referido programa de Gravataí concedeu nos últimos cinco anos 403 Concessões de Uso Especial para os moradores do Parque da Lagoa.

### **Maceió**

Com apoio do Programa Papel Passado e parceria com ANOREG-BR/IRIB também foram entregues 100 títulos de Concessão de Direito Real de Uso registrados aos moradores do Conjunto Denisson Menezes no bairro Cidade Universitária em Maceió.

Das 564 famílias residentes no Conjunto, 373 são oriundas de acampamentos de sem-teto, formados por famílias vindas do interior do estado, de usinas de açúcar, fazendas e até mesmo de

pequenos lotes que possuíam no interior e que, por falta de uma política agrícola, migraram para a cidade de Maceió. Em 2004, o assentamento foi beneficiado com recursos do Programa Habitar Brasil/BID do Ministério das Cidades destinados a obras de urbanização.

Esta é uma parceria importante, em que o Ministério das Cidades e os cartórios brasileiros trabalham com objetivo de ampliar a cidadania de milhares de famílias.

## Manaus

Outro exemplo de convênio foi o assinado em julho de 2005 na cidade de Manaus, capital do Amazonas, envolvendo a prefeitura de Manaus, o governo do estado do Amazonas, os cartórios de registro de imóveis e tabelionatos de notas da capital, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público do Estado do Amazonas. Além do Ministério das Cidades, Anoreg, Irib e Colégio Notarial do Brasil.

Este convênio, que envolveu os três níveis de governo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, obteve a adesão maciça dos cartórios – não só os de registro como os de notas – além das entidades representativas do setor. Significou uma grande conquista para o Programa Papel Passado e simbolizou o esforço de colocar todos os segmentos importantes no processo de regularização fundiária “do mesmo lado”. Com isso, já foi possível entregar 12.400 títulos registrados em cartório à população mais carente de Manaus.

## G Conflitos fundiários urbanos

O Governo Federal, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, começou atuar na mediação e encaminhamento de diferentes situações de conflitos urbanos.

Caracterizam-se como conflitos fundiários urbanos às áreas públicas e privadas ocupadas por população de baixa renda, que estão sendo objeto de ação de reintegração de posse.

O Ministério das Cidades, por meio da coordenação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e da Secretaria



Imagens de Salinópolis (PA) e do Residencial Carlos Marighella, em Ananindeua (PA), onde o MCidades atuou na solução de conflitos fundiários





Nacional de Habitação (SNH), atua em parceria com os municípios e estados por meio de seus institutos de terras e sempre com as comunidades envolvidas. A intervenção do Ministério é no sentido de buscar uma solução efetiva de permanência das famílias nas áreas ocupadas e melhoria das condições de moradia e de urbanização, principalmente para aqueles casos que se enquadrem nos critérios da MP 2220/01 e nos princípios do Estatuto da Cidade.

### Presença

A intervenção do MCidades já foi feita em 17 casos de complexidade, em vários estados do Brasil. As diferentes situações têm sido tratadas a partir de suas especificidades desde ações mais pragmáticas como orientações telefônicas às lideranças comunitárias; contatos com o Ministério Público e/ou juiz competente; articulações com as prefeituras ou governos estaduais, e articulações com as secretarias nacionais do Ministério das Cidades.



Outras vezes, a intervenção do Ministério requer atuação mais complexa tais como a colaboração para a suspensão de ações de reintegração de posse; a cessão de áreas para as prefeituras, estados ou associações comunitárias, para reassentamento definitivo da comunidade; e também o repasse de recursos do Orçamento Geral da União para melhoria ou construção de novas moradias e urbanização das áreas, através de programas da Secretaria de Habitação do Ministério.

### Salinópolis

Em 2004, o Ministério das Cidades recebeu denúncia de grilagem de terra no município de Salinópolis sobre uma grande área urbana, que seria de propriedade da Agrissal, empresa em processo de falência que teve um empreendimento no município com financiamento do Banco do Estado da Amazônia e do Banco da Bahia, através de recursos da extinta Sudam.

019

018

017

WASHINGTON ALVES • LIGHT PRESS

025 026

023

024

14

028

038

031

034

039

037

036

035

015

012

014

027



Contraste entre ricos e pobres caracteriza áreas urbanas em litígio

Um antigo capataz da empresa Agrissal apoderou-se de extensas áreas urbanas do município, por meio de um leilão de glebas arrematadas ao extinto Banco da Bahia. O leilão havia sido realizado de fato, mas suspenso pela Justiça. O novo “proprietário” utilizou também de expedientes administrativos irregulares junto aos Cartórios de Imóveis de Capanema e Salinópolis. Esta irregularidade ficou comprovada pela correição determinada pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Através daquela irregularidade, o suposto proprietário vivia aterrorizando as famílias ocupantes da área com cobranças extorsivas para compra de lotes ou solicitando à juíza da comarca ações de reintegração de posse, que eram sistematicamente concedidas.

Foi formado um Grupo de Trabalho sob a coordenação da SNPU com a participação da Secretaria Patrimônio da União (SPU), Incra, Advocacia Geral da União, prefeitura de Salinópolis, representante da União Nacional de Moradias e da Comunidade dos Ocupantes da área da extinta Agrissal. Foram realizadas visitas à área do conflito, visando uma ação exemplar contra os grileiros, que à margem da Lei e das instituições públicas, apropriaram-se irregularmente de grandes áreas no município.

Por solicitação do MCidades e de um advogado do estado do Pará, a Corregedoria Geral das Comarcas do Interior, do Tribunal de Justiça do Pará decidiu pelo cancelamento de metade dos registros e o bloqueio da outra metade. Inclusive, foi aberto processo administrativo contra os Oficiais de Registro de ambos os cartórios envolvidos no conflito. Determinou também que o Instituto de Terras do Estado do Pará (Iterpa) realizasse de imediato uma Ação Discriminatória no município de Salinópolis para definir a propriedade das áreas.

O Ministério das Cidades repassou recursos do Orçamento Geral da União (OGU 2005) para que o Iterpa proceda a Ação Discriminatória e ao mesmo tempo a Associação de Moradores da área de Agrissal receba recursos para elaborar o cadastro socioeconômico dos moradores e a comprovação de moradia.

Ao fim dessas medidas administrativas e jurídicas, busca-se a concessão de títulos para cerca de 7.000 famílias ocupantes da área, visando uma regularização fundiária sustentável.

## Dificuldades

Atualmente o MCidades atua nos conflitos em Salinópolis (Pará – áreas de propriedade da União e do estado); Parauapebas (Pará – área de propriedade particular); Marabá (Pará – área da União sob o controle da Aeronáutica); Uberlândia (Minas Gerais – área de propriedade particular); Vila Autódromo (no município do Rio de Janeiro – área ocupada por comunidade com litígio de propriedade); Vila Alice (no município do Rio de Janeiro – área de propriedade em litígio e em área de risco); Rua Barão de São Felix (no município do Rio de Janeiro – área de propriedade do Incra); Área do Jardim Botânico (no município do Rio de Janeiro – área de propriedade da União).

E ainda Vila Imbuhy (Niterói – área de propriedade da União sob administração Exército); Barra de Guaratiba (no município do Rio de Janeiro – área de propriedade da União sob administração do Exército); Lagoa de Piratininga (Niterói – área com litígio de propriedade); Área do Grande Parque Brasil (Teresina – área com litígio de propriedade); Prédio do INSS (João Pessoa – área de propriedade do INSS); Área do DNIT (Fortaleza – área do DNIT – Ministério dos Transportes); Ananindeua (Pará – área de propriedade particular); Vila Jardim Bela Vista (Curitiba – área de propriedade particular); Vila Baronesa – Santa Tereza (no município do Rio de Janeiro – área de propriedade do INSS); área de Pinheirinho (São José dos Campos – área de propriedade particular com dívida do IPTU), dentre outras.

As áreas citadas em situação de conflito pela posse e propriedade urbana representam certamente apenas uma parte dos inúmeros litígios coletivos que ocorrem em todo o País. Trata-se somente daqueles que buscaram o apoio do Ministério das Cidades. Tenta-se, de imediato, atenuar ou resolver os impasses, preferencialmente com a permanência das famílias ocupantes com encaminhamentos integrados aos diversos programas e ações desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, notadamente Programa de Subsídio Habitacional – PSH; Programa de Arrendamento Residencial PAR – Crédito Solidário, Resolução 460 do FGTS, dentre outros. Estes são desenvolvidos em articulação com Estados, municípios e entidades comunitárias.



UAS HBB

3

# Papel Passado, ações indiretas

- A** Brasil Regulariza
- B** Informar, sensibilizar e capacitar
- C** Enfrentando obstáculos legais

## A Brasil Regulariza

Construir um quadro das ações de legalização e urbanização dos assentamentos precários desenvolvidas de forma independente pelos municípios e beneficiadas pelo apoio indireto do Programa Papel Passado. Esse é o objetivo do “Brasil Regulariza”, que é um levantamento das ações em andamento no País de regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda nas cidades brasileiras, realizado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

O auxílio do Programa Papel Passado no “Brasil Regulariza” acontece por meio das suas ações de difusão, capacitação, remoção de obstáculos jurídicos, legais e processuais e estímulo na promoção da regularização fundiária sustentável.

Em princípio, na primeira etapa procurou-se definir o universo da irregularidade fundiária no Brasil a partir das bases do IBGE, quantificando os domicílios ocupados por população de baixa renda, com precariedade de saneamento e situação fundiária irregular.

Em seguida, foi definido o conteúdo de um questionário, aplicado por telefone ou enviado por e-mail ou fax, em todas as capitais do País e o Distrito Federal, tendo se verificado a existência de ações de regularização fundiária e seus responsáveis.

No contexto das grandes cidades, a aplicação do questionário ampliou para os municípios das regiões metropolitanas onde se concentram os maiores problemas de irregularidade fundiária em nosso País.

As principais dificuldades constatadas na aplicação desses questionários foram a precária estrutura das prefeituras, a compreensão do tema da Regularização Fundiária Sustentável, ainda relativamente novo, e a identificação do responsável pela ação.

### Questionário

Em uma segunda etapa, ocorreu a aplicação do questionário aos demais municípios brasileiros, em parceria com a “Revista Espaço Urbano”, editada pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e inserida na Campanha pela Segurança da Posse no Brasil da UN-Habitat.

Foram enviados questionários a todos os municípios brasileiros e, até o momento, recebidos 255. O levantamento realizado por meio de questionário está em fase de recebimento de dados e de tabulação.

As informações recebidas permitem identificar ações de regularização fundiária sustentável que envolvem 616 áreas em 81 municípios de 25 estados, beneficiando 198.585 famílias. Destas, 196.369 estão com processos de regularização em estágio avançado, 178.251 encontram-se com títulos concedidos e 61.455 famílias já obtiveram o registro dos títulos em cartórios.

### Experiências ilustrativas

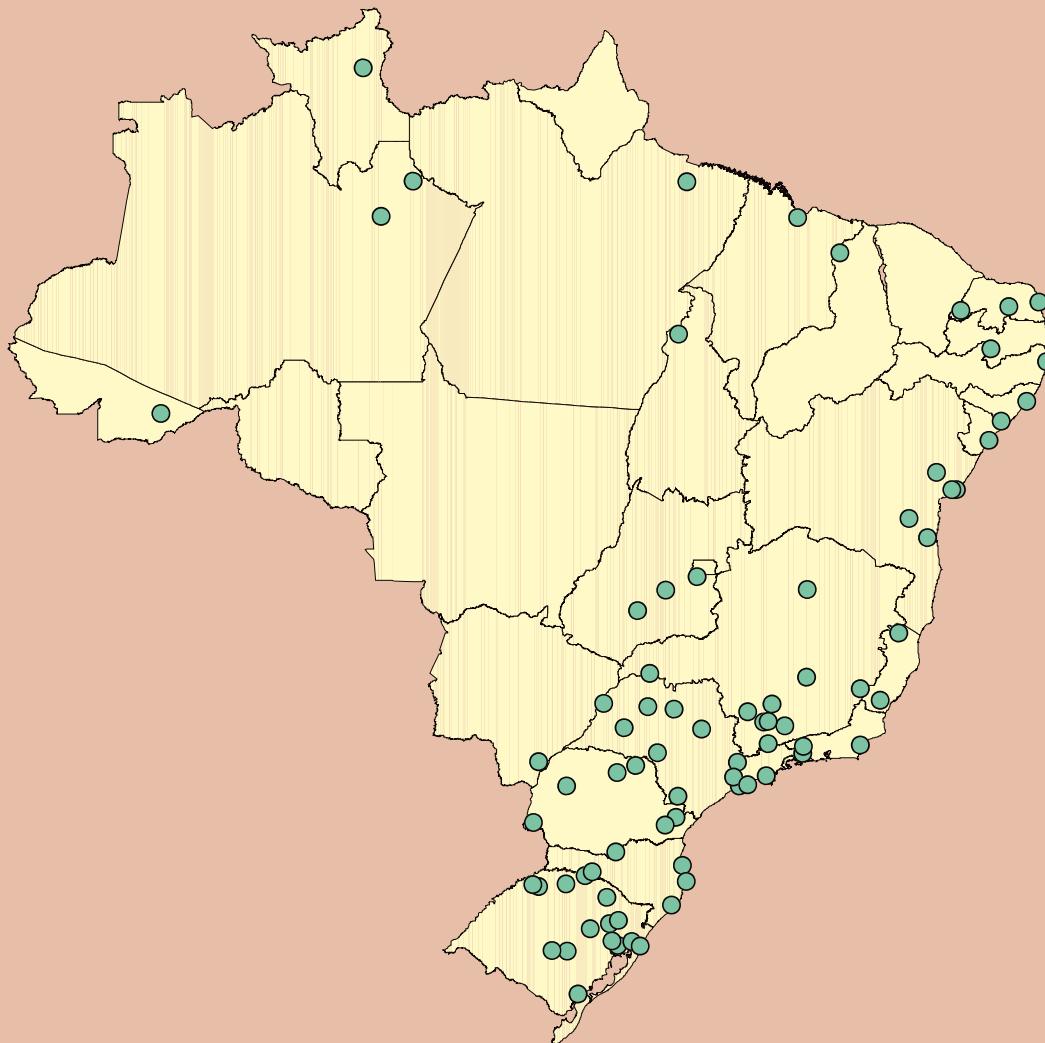
Apesar do tema da Regularização Fundiária Sustentável ser relativamente novo, com características diferentes das rotinas conhecidas, algumas experiências interessantes aconteceram e são exemplares, podendo se constituir em referências para atuações em outros locais.

Em São Bernardo do Campo, região metropolitana de São Paulo grande parte dos assentamentos informais estão em Áreas de Preservação Permanente (APPs) ou promovem algum tipo de ocupação predatória no território. Isto ocorre por causa da falta de oferta de lotes populares e da inexistência de políticas públicas habitacionais voltadas principalmente para a população de baixa renda. Também contribuem para as ocupações irregulares, o predomínio da especulação imobiliária sobre a função social da cidade e as dificuldades para aplicação das legislações urbanística e ambiental.

Em São Bernardo do Campo um processo de regularização fundiária iniciado pela prefeitura municipal e pelo Ministério Público de SP há 17 anos, que culminou na criação do “Bairro Ecológico”, demonstra que a questão ambiental, em especial a regularização fundiária, está tomando novos rumos.

Segundo maior PIB do estado de São Paulo, o município de São Bernardo do Campo possui 52,67% de seu território em área de proteção aos mananciais da represa Billings, reservatório artificial construído na década de 20 para geração de energia elétrica na usina de Henry Borden, em Cubatão.

## "BRASIL REGULARIZA"



Geoprocessamento: Bernardo da Costa Ferreira

Fonte: Diretoria de Assuntos Fundiários Urbanos/SNPU/MCidades, Abr. 06.

As áreas de mananciais estavam sendo ocupadas há décadas por atividades extrativistas ou para o lazer e, a partir de 1988, por um processo de ocupação desordenada por loteamentos clandestinos destinados à população de baixa renda.

Em 1989 surgiram as primeiras ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público buscando a paralisação da atividade ilegal e a recuperação ambiental. As decisões judiciais não foram cumpridas pelos loteadores e pelos administradores públicos municipais, o que resultou na implantação de um bairro, algumas vezes com obras públicas realizadas às vésperas de eleições.

A partir da gestão municipal de 1997 e da criação da Promotoria Cível de São Bernardo do Campo, foram integrados os órgãos de fiscalização ambiental e as polícias civil e ambiental. Em meados de 1998 o loteamento, ainda em fase de construção de casas, foi demolido, com grande alarde da imprensa. A partir de então, foram raras as tentativas de implantação de novos loteamentos clandestinos. O efeito mais visível dessa ação foi a presença das comunidades na Promotoria e na prefeitura, temerosas de que seus loteamentos pudessem ter o mesmo destino daquele demolido.

Ocupação nas margens da represa Billings, São Bernardo do Campo (SP)

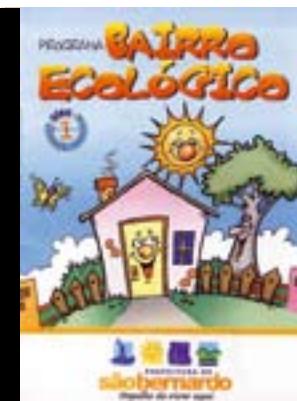


## Bairro Ecológico

Ainda em 1998, uma decisão judicial que determinava a recuperação ambiental de um loteamento clandestino de grandes proporções passou a ser executada pelo município. Além da remoção de algumas construções em Área de Preservação Permanente (APP), a decisão determinava a criação de áreas de permeabilidade. A busca por soluções alternativas à punição legal foi a motivação inicial das comunidades para as atividades de recuperação. A comunidade local foi estimulada a construir calçadas gramadas e implantar arborização urbana. O resultado estético estimulou a repetição espontânea pelos bairros vizinhos e o projeto transformou-se em programa de governo municipal chamado "Bairros Ecológicos". O objetivo do programa é informar e capacitar o morador da área de proteção aos mananciais sobre a importância da região para a produção de água para abastecimento. A população passou a discutir em assembléias as propostas de trabalho do bairro e a trocar experiências com outros bairros.

Os acordos de não expansão e não adensamento, previstos em Decreto, transformaram-se em compromissos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público de SP com as comunidades e o município.

O primeiro compromisso previu o "congelamento" de lotes, criação de áreas de permeabilidade nas calçadas, arborização urbana e gestão de uma área de preservação permanente dos



Enchentes causam estragos em assentamentos informais

ARQUNOVA/PT

loteamentos. As discussões avançaram para o tratamento de esgotos local, custeado pelos moradores e para a formulação de programas de geração de renda.

Nos encontros da Promotoria com as lideranças comunitárias, o Estatuto da Cidade é apresentado como uma nova solução para as comunidades que ocupam glebas das quais não possui título de domínio.

A recuperação ambiental e urbanística proposta é orientada pelo Projeto Billings, elaborado em 1997 pelo governo do estado de São Paulo para subsidiar a contratação de empréstimos necessários à intervenção do Poder Público nessas áreas. Os resultados do trabalho com as comunidades são surpreendentes. Além de uma mudança de conduta da população, agora voltada para a preservação ambiental de seu entorno mais próximo, os órgãos de fiscalização são rapidamente informados sobre atividades ilícitas e as intervenções de saneamento do poder público são compreendidas de uma melhor forma.

A população percebeu que a participação comunitária reflete-se significativamente sobre a manutenção das intervenções urbanísticas ao longo do tempo. Mesmo com a necessidade de acompanhamento permanente do Poder Público, multiplicaram-se as atividades desenvolvidas em grupos para a arborização urbana, limpeza da orla do reservatório, das drenagens naturais, controle e fiscalização da qualidade das águas do reservatório e seus afluentes. Da mesma forma, grupos se organizam para a discussão de assuntos de interesse regional como a implementação do Estatuto da Cidade e as intervenções do rodo-anel metropolitano.

Há uma demanda da população por infra-estrutura e regularização fundiária, ao mesmo tempo em que há uma necessidade de recuperação ambiental da bacia hidrográfica – dois interesses que poderão ter como resultado ocupações urbanas sustentáveis.

Essa experiência em São Bernardo do Campo comprovou que a qualidade dos efeitos socioambientais das intervenções da regularização urbanística, depende do trabalho de orientação da população e da administração pública sobre os danos produzidos pela ocupação irregular. Além do planejamento da intervenção e o monitoramento dos resultados pretendidos e a

priorização do combate às causas das ocupações ilegais através da formulação de políticas adequadas de planejamento urbano, habitação social e preservação ambiental.

## **Gestão operacional**

A Caixa Econômica Federal (CAIXA) é o braço operacional do Programa Papel Passado com relação aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A experiência de Porto Alegre é importante e pode estimular que as Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) formulem a gestão operacional do programa de acordo com as especificidades locais dos diferentes municípios brasileiros.

A CAIXA, mesmo diante da longa experiência nos repasses de recursos do Governo Federal, teve dificuldades na orientação das prefeituras e no acompanhamento de projetos de regularização fundiária, particularmente o “Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, da SNPU.

Como na CAIXA o tema da regularização fundiária sustentável é relativamente novo, as GIDURs encontravam dificuldades para obter parâmetros para a análise das propostas, estabelecer uma comunicação adequada com os técnicos das prefeituras – na maior parte dos casos inexperientes no assunto – e definir os limites das atribuições da CAIXA.

Percebia-se uma necessidade de extrapolar estes limites de atuação, tão claros em outros programas urbanos do Governo Federal, e ir além, construindo com as equipes municipais novas formas de trabalho para atingir os objetivos do Programa.

Mesmo os técnicos da CAIXA com conhecimento do assunto tinham dificuldades em atender as demandas adequadamente. Diante disso, a GIDUR de Porto Alegre entendeu que era preciso construir outras formas de atuação e implementou, em maio de 2005, Grupos de Projetos, com o objetivo de melhorar as operações em alguns programas, diagnosticando as dificuldades de atuação da GIDUR e melhorando as condições de trabalho.

O novo desenho introduziu a gestão por projetos sem alterar o modelo conceitual já consagrado na GIDUR de Porto Alegre, baseado na gestão por processos. A sobreposição dos modelos,

que dava autonomia aos Grupos de Projetos, foi adotada em caráter experimental. Os grupos assumiram o desafio de estudar seus temas específicos e propor soluções alternativas, sem deixar de atender as demandas dos processos sob sua responsabilidade, acumulando atividades.

Formou-se um grupo multidisciplinar e foi realizado levantamento de dados junto aos técnicos envolvidos da GIDUR de Porto Alegre. Buscaram informações sobre os contratos como seu histórico, situação do Termo de Referência, complicadores internos e externos à CAIXA, entre outros. Estes dados possibilitaram um diagnóstico da situação dos contratos em andamento e a construção de uma metodologia mais adequada para a orientação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados.

O grupo passou a atender todas as demandas da GIDUR relacionadas a estes programas. Reuniram-se informações e experiências com os diversos municípios, para construir um referencial técnico-operacional e disseminar o conhecimento produzido sobre o assunto. Desta forma asseguraram a qualidade técnica, a agilidade operacional e a gestão integrada na condução dos projetos.

A equipe passou a atuar sob a supervisão operacional do Gerente de Operações, adotando como pressupostos de trabalho a condução integrada e multidisciplinar dos projetos, a sistematização de procedimentos e o monitoramento por contrato, por programa e por área técnica. Além da avaliação periódica dos resultados e o estreitamento das relações com os agentes envolvidos no processo.

## **Redução de prazos**

Ultimamente, a equipe de Gestão Urbana da GIDUR de Porto Alegre vem trabalhando de forma experimental, revendo as formas de atuação a cada projeto apresentado. Os primeiros resultados percebidos são uma significativa redução dos prazos de contratação e aprovação das Metodologias e valorização do tema e priorização dos projetos pelas equipes municipais, como reflexo da valorização dos programas pela CAIXA. Além de uma qualificação e maior detalhamento das metodologias, sensibilização e disseminação de informações sobre o tema e os progra-

mas de gestão urbana junto aos técnicos, Secretarias Municipais e outras entidades envolvidas.

Houve ainda uma conscientização da necessidade de aperfeiçoamento técnico para lidar com os desafios impostos pela nova política de planejamento urbano e uma rápida disseminação de práticas bem sucedidas, que chegam ao conhecimento da equipe da CAIXA. E mais, resultou em uma valorização do processo participativo e do exercício da cidadania que são incluídos no processo metodológico desde seu início e no melhoramento da utilização dos recursos para as reais necessidades técnicas das prefeituras.

Os resultados obtidos confirmam que a estratégia escolhida para operação destes programas facilitará o alcance dos objetivos do Governo, em consonância com a nova política urbana. Este processo, em permanente construção e revisão, tem servido para sintonizar os técnicos da GIDUR com os novos programas, nos quais a participação popular e o desenvolvimento sustentável são pressupostos inquestionáveis.

## **B Informar, sensibilizar e capacitar**

### **• Biblioteca virtual**

A regularização fundiária sustentável no Brasil ainda está em processo de consolidação e as referências e experiências de sua aplicação precisam ser sistematizadas e publicadas. Por isso, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades criou uma biblioteca virtual para difundir o tema e construir um instrumento a mais que favoreça a disseminação de legislação, jurisprudência e textos correlacionados à regularização fundiária.

Outro objetivo fundamental da “Biblioteca Virtual de Regularização Fundiária Sustentável” é buscar a superação de preconceitos consolidados a respeito destes temas, especialmente em relação à realização da função social da propriedade, à garantia da segurança jurídica da posse e à concretização do direito à moradia.

O material que já foi sistematizado encontra-se no site da Internet do Ministério das Cidades, em Secretaria de Programas Urbanos/Diretoria de Assuntos Fundiários/Biblioteca. Materiais

suplementares estão sendo recolhidos pelos parceiros estratégicos, quais sejam a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp).

Em 2006, a atuação conjunta entre a SNPU e a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça permitiu o início de um projeto de pesquisa em seis estados da Federação. Isto foi feito com a contratação de consultores encarregados de levantar leis, decretos, sentenças judiciais, modelos de petição, acórdãos e demais documentos jurídicos de interesse para a regularização fundiária urbana. Os resultados do projeto levarão seguramente a um considerável salto de qualidade no acervo atualmente existente.

Com o objetivo de promover uma discussão mais abrangente e diversificada, e não só jurídica da questão, a biblioteca será complementada em um futuro próximo com textos e projetos urbanísticos de regularização fundiária, ampliando o debate da regularização fundiária no contexto do Plano Diretor Participativo.

Paralelamente está sendo idealizado um projeto para a reestruturação da biblioteca no site do MCidades, inclusive com mecanismos de busca e com links necessários às referências citadas, tanto quanto para transposição deste material em CD.

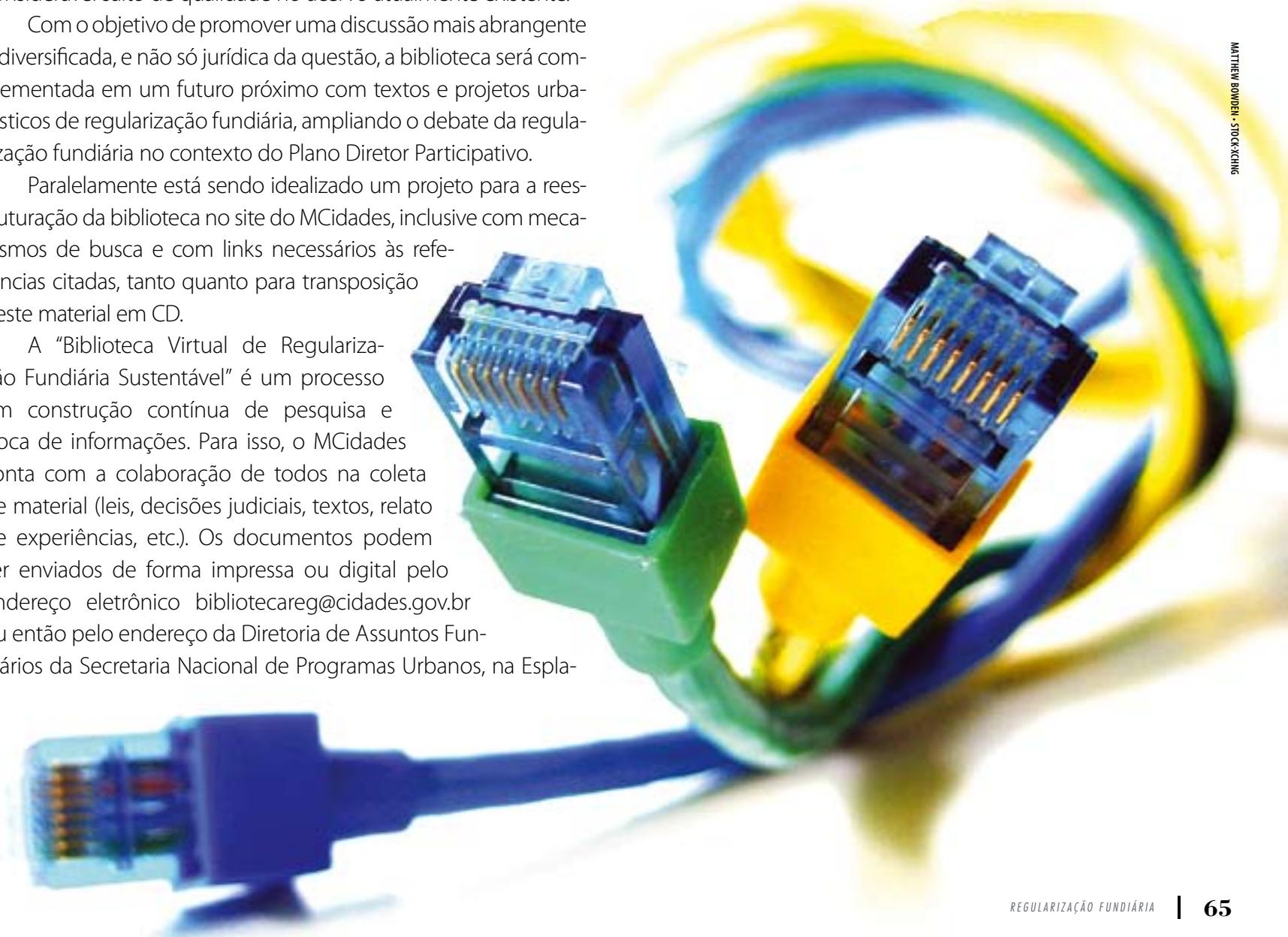
A “Biblioteca Virtual de Regularização Fundiária Sustentável” é um processo em construção contínua de pesquisa e troca de informações. Para isso, o MCidades conta com a colaboração de todos na coleta de material (leis, decisões judiciais, textos, relato de experiências, etc.). Os documentos podem ser enviados de forma impressa ou digital pelo endereço eletrônico [bibliotecareg@cidades.gov.br](mailto:bibliotecareg@cidades.gov.br) ou então pelo endereço da Diretoria de Assuntos Fundiários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, na Espla-

nada dos Ministérios, Bloco A, 2º andar, Sala 242, CEP 70050-901, Brasília-DF.

### • **Rede de regularização fundiária**

Outra ação muito significativa do Ministério das Cidades foi a criação de uma rede eletrônica sobre a regularização fundiária. Instalada desde abril de 2003 para divulgar, discutir e compartilhar diversas informações, experiências e avanços no tema da regularização fundiária no Brasil, a Rede deu subsídios que possibilitaram a criação de uma biblioteca virtual sobre o assunto.

MATTHEW BONDEN • STOCKCHING



A Rede constitui em um espaço de troca de uma série de documentos, como textos, leis, decisões judiciais, cartilhas e manuais, entre prefeituras, governos estaduais, organizações não governamentais, universidades, entidades do movimento social e operadores do direito sobre a regularização fundiária.

A “Rede Eletrônica de Regularização Fundiária” iniciou suas operações utilizando um aplicativo, desenvolvido pela área de informática do Ministério das Cidades, que permite uma certa interação entre o grupo de usuários estabelecido e o corpo técnico do MCidades.

O cadastramento inicial dos membros da Rede foi realizado a partir de contatos com prefeituras, instituições de pesquisas, universidades e demais entidades envolvidos com a temática. Já são mais de 10 mil endereços cadastrados.

Além de ser um relevante instrumento para estimular a troca direta de experiências nacionais e internacionais, ela também tem uma significativa importância no sentido de consolidar uma nova ordem jurídico-urbanística no país.

## Fórum de debates

Apesar da alta interatividade da Rede Eletrônica de Regularização Fundiária é muito importante o envolvimento de maior quantidade de parceiros institucionais, a fim de estabelecer um

fórum de debates para discussões e aprofundamento de determinados temas mais específicos. É também essencial contar com um número mais expressivo de colaboradores que enviem suas mensagens para a disseminação na Rede.

Há de se ressaltar ainda a importância não só do cadastramento dos interessados como também do estímulo efetivo e cotidiano dessa disseminação de informações sobre regularização fundiária.

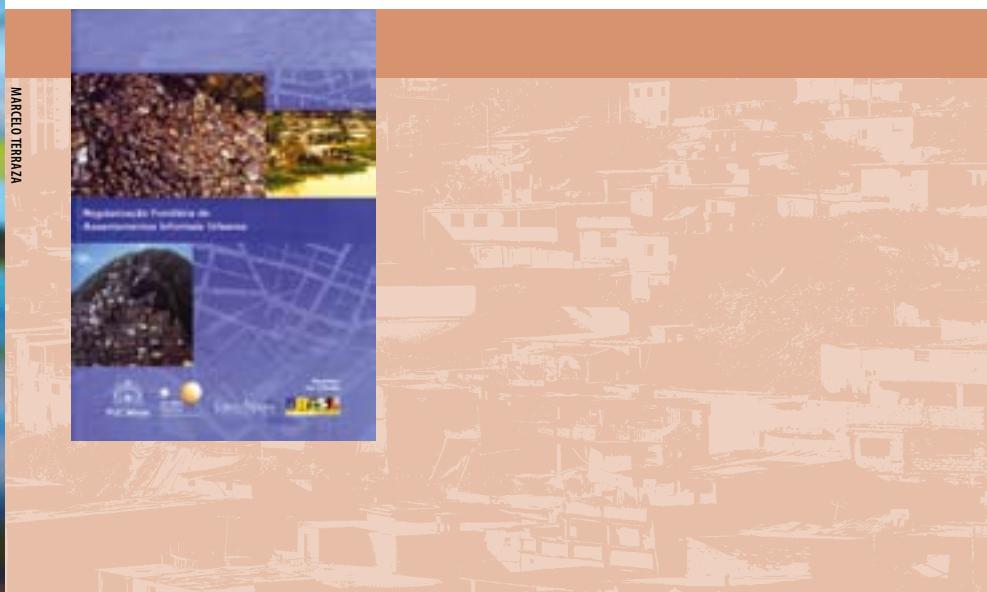
Para se cadastrar e emitir documentos, em versão impressa ou digital, sobre legislação municipal e estadual, estudos, textos, descrição de experiências, decisões judiciais, acórdãos, guias, cartilhas, manuais etc, envie um e-mail para o seguinte endereço eletrônico: [regularizacaofundiaria@cidades.gov.br](mailto:regularizacaofundiaria@cidades.gov.br).

## • Curso Virtual

Ainda como forma de fazer com que a temática da Regularização Fundiária Sustentável se difunda cada vez mais e tenha participação de diversos setores da sociedade em seus projetos, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades promoveu o “Curso Virtual de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Informais”.

Em parceria com a Aliança das Cidades/Cities Alliance e a Universidade Católica de Minas Gerais (Puc – Minas/Virtual) e apoio do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o curso visou

Site do Ministério das Cidades e capa do Curso Virtual de Regularização Fundiária



a preparação de especialistas governamentais, institucionais e operadores do Direito, além de outros profissionais que atuam na área. A meta foi a implementação das políticas e programas de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais urbanos, considerando o potencial de desenvolvimento urbano e econômico resultante da regularização e os objetivos do Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas da SNPU.

Com três meses de duração, no 1º semestre de 2006, o Curso Virtual ofereceu 900 vagas distribuídas entre candidatos selecionados de acordo com critérios estabelecidos pelo Municípios. Técnicos e profissionais que efetivamente participam das políticas e programas de regularização tiveram prioridade já que cabe a eles o papel de difundir o aprendizado adquirido no curso entre seus companheiros.

A metodologia proposta foi a concepção de ensino-aprendizagem adotada na interação entre os participantes do curso (aluno-professor, aluno-aluno, tutor-aluno) pela Internet. Os alunos contaram com o apoio de professores e tutores.

A interatividade aconteceu por meio de salas de bate-papo ou no ambiente virtual específico do Curso Virtual. O material didático incluiu CD-ROM, textos básicos sobre os temas que foram discutidos no curso, Manual do Aluno e guia que contém orientações para a navegação no sistema.

Durante o desenvolvimento do curso, os alunos leram os textos indicados pelos professores responsáveis pelos Módulos e tiveram que realizar as tarefas propostas, dentro de prazos previamente estabelecidos no cronograma.

## Módulos

O curso foi estruturado em módulos e teve uma carga horária total de 90 horas. O primeiro módulo, “Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos”, era obrigatório e comum a todos e teve 30 horas de duração. Na seqüência, havia os quatro módulos optativos, em que se escolhiam dois, com 30 horas de carga horária cada um.

Os módulos optativos eram Regularização Fundiária e Patrimônio da União; Regularização Fundiária em Juízo e Registro Público; Regularização Fundiária e Procedimentos Administrativos; e Regularização Fundiária e Plano Diretor.

Todo o curso e as atividades de avaliação foram feitos pela Internet e os alunos que realizaram pelo menos 70% das atividades e obtiveram no mínimo 60 pontos receberam um Certificado de Atualização, emitido pela PUC – Minas. O Corpo docente foi formado por especialistas e consultores nacionais e internacionais.

O Curso Virtual ofereceu diversas facilidades como horário flexível, respeitando o prazo limite estabelecido para o curso, atendimento individualizado e possibilidade de ser realizado em casa ou em local de trabalho. E mais, contava com um material didático básico elaborado especificamente para o curso e, em parte, incluído no custo total do investimento, e um suporte tecnológico durante todo o período de realização do estudo.

## • Oficinas

Uma das ações mais significativas do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável foi a promoção de diversas oficinas de mobilização e capacitação para a difusão e discussão nacional do tema. Foi realizado um conjunto de eventos entre os operadores do direito e gestores urbanos em geral da nova ordem jurídico-urbanística, consolidada pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/01.

Dentre as oficinas e seminários se destacam “A nova ordem jurídico-urbanística”, o “Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável” e as jornadas temáticas. Além dos “Seminários regionais de capacitação para as políticas e programas nacionais de desenvolvimento urbano”, que foi realizado em seis capitais.

Em julho de 2003 aconteceu, em Brasília, o Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, com apoio da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU) e o Seminário Internacional com a apresentação e discussão das experiências de regularização de países da América Latina.



Folhetos, cartilhas e materiais de divulgação produzidos pelo Ministério das Cidades e parceiros

O objetivo foi discutir a construção da política nacional de regularização fundiária sustentável. Participaram 432 inscritos de 22 estados e do Distrito Federal, representantes, principalmente, do executivo municipal da área de planejamento urbano.

Foram realizadas duas Jornadas Temáticas em 2003. A primeira “A ação dos Cartórios de Registro Imobiliário no contexto dos programas de regularização”, discutiu as questões relativas aos custos, procedimentos e práticas institucionais. Na segunda, “Terrenos de Marinha”, o assunto em pauta foi o instituto jurídico dos terrenos de marinha, suas razões históricas, sua aplicação e as implicações de sua continuidade.

As bases conceituais da ordem jurídica foram debatidas no 1º Seminário “A nova ordem jurídico-urbanística” promovido em São Paulo, em 2003, pelo Ministério das Cidades. Os parceiros foram o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), o Ministério Público de São Paulo, a Escola Paulista de Magistratura e o Lincoln Institute of Land Policy.

Esse seminário contou com a participação de juízes, promotores, defensores públicos e registradores, bem como de urbanistas de diversas formações e instituições.

## Cultura jurídica

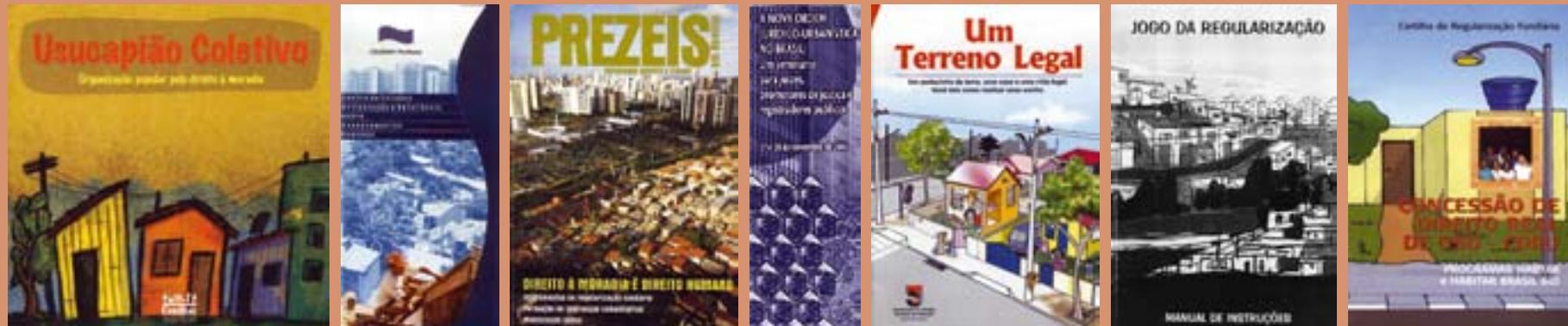
Em 2005 foi realizado em Brasília o 2º Seminário “A nova ordem jurídico-urbanística”, promovido pelo Ministério das Cidades, Asso-

ciação dos Magistrados do Brasil (AMB) e Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e apoio da Associação do Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR) e IRIB.

A meta foi a difusão de uma nova cultura jurídica baseada no princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade, por meio da promoção à articulação, mobilização e interlocução com pessoas fundamentais no processo de regularização fundiária, como juízes, desembargadores, corregedores, promotores de justiça, procuradores de justiça, registradores públicos e advogados.

Outra medida importante do MCidades para a capacitação foi a realização de duas teleconferências, em parceria com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea). A primeira teve como objetivo promover entre os profissionais do urbanismo e gestores públicos a discussão sobre a questão da regularização fundiária e a necessidade de tratá-la no contexto do Plano Diretor Municipal. A segunda teleconferência foi promovida para esclarecer dúvidas e orientar técnicos da Caixa Econômica Federal e dos municípios na elaboração de planos de trabalho para contratação de ações do programa.

Iniciativa também significante em relação ao Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável foi a realização dos Seminários regionais de capacitação para as políticas e programas nacionais de desenvolvimento urbano, nas cidades de São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Belém (PA), João Pessoa (PB) e Teresina (PI).



Em parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Caixa Econômica Federal e apoio da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Fenatec), os seminários tiveram como meta colocar na pauta de discussão dos municípios os grandes temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Além de se constituírem num espaço de diálogo dos gestores municipais com os representantes do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Durante os seminários foi apresentado ainda o Programa Papel Passado, com as possibilidades de apoio às ações municipais de regularização fundiária sustentável.

Com o objetivo de apoiar os municípios e sensibilizar a sociedade da importância dos Planos Diretores Participativos, o Ministério das Cidades com o apoio do Conselho das Cidades lançou em maio de 2005 a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos”. Uma das atividades da Campanha foi a realização de Oficinas de Formação de Multiplicadores do Plano Diretor Participativo e Regularização Fundiária.

A SNPU realizou 45 oficinas, com o apoio dos núcleos estaduais da Campanha, que formaram 3.150 difusores da Campanha, de todos os estados e dos mais diversos segmentos: prefeitos, vice-prefeitos e técnicos municipais; vereadores; movimentos populares de luta por moradia; entidades regionais do Fórum Nacional da Reforma Urbana; universidades; ONGs, órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais, ministério público. Nestas oficinas, além da temática do Plano

Diretor Participativo foram desenvolvidos os temas relativos à regularização fundiária sustentável.

## C Enfrentando obstáculos legais

### • Nova lei caminha para garantir cidades mais justas e sustentáveis

Um dos pilares da nova ordem jurídico-urbanística brasileira será, sem dúvida, o Projeto de Lei 3.057/00, que trata da revisão da Lei Federal nº 6766/79, sobre a Responsabilidade Territorial. A Lei estabelece os princípios definidos na Constituição Federal e nas diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade e contribui para oferecer as condições para reverter o atual padrão excludente e periférico de urbanização das cidades brasileiras.

O Plano Diretor, assim como a gestão municipal responsável do uso e ocupação do solo são fortalecidos na nova legislação consolidando a noção de parcelamento e regularização como parte fundamental de um processo de produção de cidade e urbanidade para todos.

Durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), por mais de três anos, ocorreram mais de 800 reuniões e várias audiências públicas que, desde 2003, foram intensamente acompanhadas pelo Ministério das Cidades. Estas audiências contaram com a participação direta dos vários setores interessados na aprovação do



Reunião da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados para discussão do projeto da Lei de Responsabilidade Territorial

Vista aérea do Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte (MG)



projeto: setor imobiliário, cartórios de registro de imóveis, fórum da reforma urbana, movimentos sociais e entidades profissionais. Na fase de debates da Comissão de Constituição e Justiça, além destes setores, participaram ativamente dos debates entidades de defesa do consumidor, Ministério Público e entidades ambientalistas.

No campo da reforma urbana, a grande luta dos movimentos sociais, ONGs e entidades profissionais foi garantir o estabelecimento de regras simplificadas para a regularização fundiária sustentável de interesse social, assim como para a ampliação do acesso dos mais pobres ao mercado formal de lotes e moradias. O objetivo de ampliar o mercado, racionalizando o processo de produção de lotes e integrando os licenciamentos urbanísticos e ambientais também foi um objetivo perseguido pelo setor produtivo, que também lutou por uma agenda de mais segurança contratual no processo de compra e venda dos lotes.

Pela primeira vez uma legislação integra os aspectos ambientais, urbanísticos, sociais, contratuais e registrários do processo de urbanização, relacionando a democratização do acesso à terra com a preservação ambiental.

## **Gestão municipal**

A nova lei deve fortalecer a competência dos municípios em relação à regulação do parcelamento, uso e ocupação da terra urbana através do estímulo ao planejamento e gestão municipais democráticos e estruturação e capacitação técnica das prefeituras. Além de reforçar também a cooperação federativa, possibilitando a ação de consórcios intermunicipais e interfederativos para o exercício destas competências.

Desta forma, considerando a diversidade de situações existentes nos municípios brasileiros, a nova lei propõe o conceito de gestão plena do uso e ocupação do solo para cidades com Plano Diretor, Conselhos urbanísticos e ambientais paritários e deliberativos e órgãos técnicos de gestão na área urbano-ambiental. Além daquelas que participam de consórcios com esta finalidade, pos-

sibilitando a construção de regras e normas que dialogam com as especificidades locais.

## **Gestão ambiental**

O Projeto de Lei inova também ao integrar os licenciamentos urbanístico e ambiental eliminando paralelismos, morosidades e contradições, procurando avançar na construção da especificidade da gestão ambiental urbana municipal.

A nova lei aponta incentivos para a produção de lotes populares por meio de procedimentos simplificados, padrões e tipologias que dialogam melhor com o mercado popular. Além de possibilidades de parcerias e diversificação de empreendedores (incluindo associações e cooperativas populares), garantias ao comprador e ampliação do controle social em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Com isso, a produção dos lotes e conjuntos populares é estimulada no interior dos processos de planejamento municipal e não como exceções às regras. A conjugação de muitos desses aspectos poderá tornar lotes urbanizados ou conjuntos populares mais acessíveis e baratos no País.

Ainda com o objetivo de superar a dualidade entre a cidade formal e a informal, a lei introduz um novo título – regularização fundiária – propondo critérios, normas, procedimentos e compensações claras para legalizar aquilo que é regularizável, incorporando e reconhecendo o direito à moradia e integrando-o à ordem urbanístico-ambiental do País. Além disto, percorre todo o ciclo da regularização – da aprovação do projeto ao registro dos lotes resultantes nos cartórios.

## **Registro público**

A nova lei comprehende do projeto ao registro público, considerando todas as etapas e fazendo com que os programas de regularização existentes consigam chegar ao objetivo, que é a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial com segurança jurídica.

O Projeto de Lei facilita a regularização fundiária ao permitir que ela seja feita por meio das prefeituras e Registros de Imóveis, de maneira administrativa, levando ao Judiciário apenas os contenciosos. Além disso, inova ao criar dois novos instrumentos de regularização fundiária, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que irão agilizar bastante o processo.

Outra novidade que o PL promove é o aprimoramento no sistema de Registro Imobiliário, com alterações significativas na Lei de Registros Públicos, possibilitando que as transações imobiliárias ganhem mais rapidez e segurança jurídica.

O PL também procura superar as ambigüidades existentes entre o público e o privado nas cidades, que se agravaram com a disseminação dos modelos contemporâneos de loteamentos fechados e condomínios. Para isto a lei cria uma nova modalidade de parcelamento: o condomínio urbanístico. Nesses condomínios, os espaços internos de uso coletivo, como ruas e praças, são claramente privados e a doação dos 15% de áreas públicas obrigatórias para qualquer modalidade de parcelamento será fora do perímetro fechado.

Considerando os impactos da adoção desta modalidade nas cidades, sua implantação está condicionada à existência de Plano Diretor, conselho paritário e deliberativo de desenvolvimento urbano e meio ambiente e equipe técnica de gestão urbano ambiental local e às leis municipais que atendam aos princípios gerais de acessibilidade universal aos bens de uso comum e aos equipamentos coletivos estabelecidos no PL. As prefeituras terão um prazo para adequar as novas exigências às realidades locais.

O projeto, de iniciativa do Congresso Nacional, contou como relatores na Comissão de Desenvolvimento Urbano, os deputados Evilásio Farias (SP) e Barbosa Neto (GO), ambos do PSB e na Comissão de Constituição e Justiça do deputado José Eduardo Martins Cardozo (SP), do PT.

## • **Medida Provisória 292**

Com objetivo de otimizar o processo de regularização fundiária de interesse social em áreas de propriedade da União,

Autarquias e Empresas Públicas foi elaborada uma proposta de Medida Provisória para alterar diversos dispositivos da legislação patrimonial, buscando contribuir com a simplificação e desburocratização dos processos de regularização fundiária de famílias de baixa renda.

Dentre as várias questões abordadas na proposta, vale destacar que a MP viabiliza a retomada de imóveis da União cedidos em aforamento a particulares ou emprestados a órgãos da Administração Pública que não estejam cumprindo a função social da propriedade e da cidade, destinando-os à regularização fundiária em favor da população que nestes já vinham residindo sem oposição.

Amplia também as possibilidades de aplicação de institutos jurídicos em terrenos de marinha, anteriormente, limitada ao aforamento, permitindo expressamente a aplicação da Concessão de Direito Real de Uso e a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia.

Prevê uma alteração no art. 17, I, f, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, reforçando a possibilidade de dispensa de licitação nos casos de transferência de direitos sobre imóveis no âmbito de programas habitacionais, incluindo-se de forma explícita os programas de regularização fundiária de interesse social.

Destaca-se, ainda, a criação de um procedimento próprio e célere para demarcação e registro de bens da União e o tratamento dos instrumentos de regularização fundiária (CDRU, CUEM e Direito de Superfície) como garantia real, assegurada a aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do sistema financeiro.

Com relação a bens imóveis pertencentes a outros entes da Administração Pública Federal, em especial o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e a Rede Ferroviária Federal – RFFSA, os quais detêm elevado número de imóveis ocupados ou passíveis de utilização em programas destinados à população de baixa renda, foi incorporado no texto da Medida Provisória mecanismos que permitem a alienação direta destes imóveis aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social.



# Tira-dúvidas sobre Regularização Fundiária

## **1. O que é regularização fundiária sustentável?**

É o conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar os assentamentos informais aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social de moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado.

## **2. Por que é importante regularizar um assentamento?**

É importante porque é um procedimento que reconhece o direito à moradia dos ocupantes. Existe hoje em condições especificadas na lei um direito subjetivo do ocupante à regularização. Além disso, pode proporcionar à inclusão plena de cidadãos à cidade. Propicia, por exemplo, a inclusão socioeconómica, na medida em que propicia a transformação da economia informal em economia legal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito imobiliário para melhoria de suas habitações. Portanto permite aos cidadãos o acesso à moradia digna e consequentemente à cidadania. Tornar a propriedade regularizada e registrada é importante para a legitimidade dos novos direitos junto aos operadores de crédito. A regularização fundiária, paralelamente, deve viabilizar a sustentabilidade da cidade porque poderá reduzir os passivos urbanísticos e ambientais, por meio de planos e projetos que resultem na proteção e recuperação ambiental e na implantação de infra-estrutura urbana.

## **3. O que é regularização de interesse social e específico?**

A regularização fundiária de interesse social é a política pública de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, seja porque os moradores tenham direitos reais legalmente constituídos nos termos da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/01 ou quando se tratar de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O objetivo do Programa Papel Passado é apoiar a regularização fundiária sustentável de interesse social.

A regularização fundiária de interesse específico é a política pública de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais nos quais não se caracteriza o interesse social.

#### **4. Todo assentamento irregular pode ou deve ser regularizado?**

Não. No caso de regularização de interesse social existem os direitos já reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade/2001 e MP 2.220/01 e as hipóteses para a aplicação já estabelecidas nessa legislação. Cabe ao poder público, o reassentamento em outro local de moradores de Assentamentos localizados, por exemplo, em áreas de risco, principalmente, quando comprometem a segurança dos moradores e que estejam em áreas de preservação ambiental onde não é possível compatibilizar o uso habitacional com a proteção ao meio ambiente. Para a regularização fundiária sustentável deve ser elaborado um plano específico para o assentamento informal no sentido de propor medidas mitigadoras e compensatórias aos impactos negativos ao meio ambiente, indispensáveis à sustentabilidade urbano-ambiental.

#### **5. Quais são os tipos de irregularidades possíveis em um assentamento?**

As irregularidades fundiárias podem ser patrimoniais, quando o parcelamento do solo urbano, a situação da posse ou a propriedade do imóvel são irregulares; e urbanística-ambiental quando o parcelamento, as edificações ou as atividades não estão conforme as normas e legislações vigentes, como, por exemplo, não estão aprovados na prefeitura.

#### **6. Quais as formas de assentamentos ilegais?**

Os assentamentos irregulares podem se dar sob a forma de favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços e até mesmo conjuntos habitacionais promovidos ou não pelo poder público.

#### **7. Em que áreas elas podem ocorrer?**

Essas ocupações podem ocorrer em áreas loteadas e ainda não ocupadas; áreas de preservação ambiental (margem de rios, canais, serras, restingas, dunas, manguezal); áreas de risco (terrenos com alta declividade, sob redes de alta tensão, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, gasodutos e troncos de distribuição de água e coleta de esgotos).

#### **8. Em que tipo de propriedade se dá a ocupação?**

Podem ser em terras privadas ou do poder público – da União, dos estados, dos municípios, e de empresas públicas (RFFSA, INSS, INCRA, entre outras).

#### **9. Qual é a legislação que constrói a base jurídica para regularização fundiária sustentável?**

A Constituição Federal, de 1988; o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 que regulamenta os art.182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes da política de desenvolvimento urbano; a Medida Provisória 2.220/01 que permite ao poder público regularizar áreas públicas, e a Lei nº 10.931/04 – lei do patrimônio de afetação, que garante a gratuidade do primeiro registro de interesse social. O Decreto nº 271/67 instituiu a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que também permite regularizar áreas públicas ou particulares.

#### **10. Como proceder à regularização fundiária sustentável?**

##### **1ª etapa: Levantamento das irregularidades fundiárias do município:**

Levantamento das irregularidades fundiárias do município, tipos e formas de irregularidade, juntamente com a propriedade da terra urbana.

##### **2ª etapa: Levantamentos nos assentamentos informais:**

- situação fundiária de propriedade junto aos Cartórios de Registro de Imóveis e Cartórios de Notas;
- condições topográficas;
- áreas de risco;
- infra-estruturas existentes;
- transportes públicos existentes;
- sistema viário;
- legislação vigente;
- cadastro dos imóveis na prefeitura e nas concessionárias de serviços públicos;
- cadastro socioeconômico dos moradores;
- ações de urbanização projetadas e existentes.

##### **3ª etapa: Diagnóstico e Projetos:**

- análise das irregularidades fundiárias existentes a

partir dos levantamentos realizados na 2ª etapa;

- definição dos instrumentos para a solução da irregularidade fundiária;
- elaboração de projeto urbanístico, parcelamento, infra-estrutura básica e complementares quando necessário;
- elaboração de planos de remoção e compensações quando necessárias.

#### **4ª etapa: Ações administrativas e jurídicas pertinentes à regularização em área pública ou privada até a titulação:**

Formulação de processos administrativos e proposições de ações judiciais.

- áreas públicas: Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Direito de Superfície, Registro de Auto Imissão na Posse + Cessão da Posse;
- áreas privadas: Desapropriação, Usucapião, Usucapião Especial Urbano, Regularização Ex-Officio: Procedimentos em que a prefeitura substitui o parcelador faltoso e implementa ações de regularização fundiária.

#### **5ª Etapa: Monitoramento:**

- monitoramento e controle social a partir do cronograma de ações e obras;
- definição de Conselho Gestor (quando necessário) com a participação da comunidade envolvida no processo de regularização fundiária (nas ZEIS)

*OBS: A participação da comunidade deve ocorrer em todas as etapas do processo de regularização fundiária.*

#### **11. Quais são os instrumentos de regularização fundiária e quando devem ser utilizados?**

Os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade podem ser combinados com outros instrumentos, como ZEIS, Outorga Onerosa, Direito de Superfície e Operações Urbanas Consorciadas.

Além dos instrumentos existentes antes da Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos novos instrumentos de regularização fundiária pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/01.

**Concessão Especial para fins de Moradia** é utilizada para regularizar áreas ocupadas por população de baixa renda de propriedade do poder público. Os moradores devem comprovar que moram a mais de cinco anos em terreno público urbano, de até 250 m<sup>2</sup>, até junho de 2001; utilizá-lo somente para fins de moradia e não possuir outro imóvel urbano ou rural. Além disso, não pode haver ação judicial do poder público pedindo a desocupação da área. A Concessão Especial para fins de Moradia poderá ser conferida de forma coletiva.

**Usucapião Especial de imóvel Urbano** é utilizado em áreas urbanas de propriedade privada ocupadas por população de baixa renda. Os moradores devem residir em área urbana por cinco anos ininterruptos, em terrenos com 250 m<sup>2</sup> no máximo, até junho de 2001; utilizá-lo somente para fins de moradia; não possuir outro imóvel urbano ou rural e não pode haver ação judicial do proprietário pedindo a desocupação da área.

**Usucapião Especial Coletivo:** as áreas urbanas com mais 250 m<sup>2</sup>, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente.

**Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)** é um instrumento instituído por meio do Decreto nº 271/67, aplica-se a áreas públicas ou particulares para fins de regularização fundiária de interesse social. Pode também ser regulamentado por leis estaduais e municipais e ser aplicado para fins de urbanização e edificação de interesse social.

**Adjudicação Compulsória** ocorre quando o morador possui um documento de compra e venda ou outro que comprove que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não tem a escritura. A partir dessa comprovação é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do morador.

**Cessão da Posse** foi criada pela lei 9.785/99 que modificou a Lei 6.766/79, possibilitando ao poder público, empresas estatais e concessionárias de serviços públicos ceder a posse de terrenos destinados a loteamentos populares, quando estes tenham imissão na posse. Ou seja, quando o poder público não tem a posse definitiva da área.

**Desapropriação** é adotada quando o poder público adquire a propriedade privada para regularização fundiária de interesse social ou utilidade pública. O poder público poderá pagar desapropriação com títulos da dívida pública, quando o imóvel não atender a função social da propriedade definida no plano diretor, e após a aplicação do IPTU progressivo e parcelamento compulsório.

## **12. De que forma as ZEIS podem servir para a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda?**

A definição das ZEIS no contexto do zoneamento municipal tem objetivo, principalmente, de minimizar a pressão do mercado imobiliário, gravando a área como de interesse social para baixa renda e desta forma aumentar a oferta de habitação nos municípios para esta faixa de renda em áreas mais centrais dotadas de infra-estrutura e equipamentos. Por outro lado, possibilita a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas, que são objeto de investimentos público. A ZEIS deverá ser instituída pelo Plano Diretor ou por uma lei específica e deverá conter a delimitação da poligonal da área, os critérios, as normas especiais de uso e ocupação do solo e os instrumentos que poderão ser utilizados nos processos de regularização fundiária e urbanização das áreas. Como exemplo pode-se citar a definição do uso predominantemente residencial, da densidade, da área máxima do lote e a proibição de remembramento dos lotes. O Plano de urbanização das ZEIS deverá definir formas de gestão, implementação e manutenção com a efetiva participação da população residente em todo o processo, assim como da iniciativa privada, dos promotores imobiliários, das associações e cooperativas de moradores. Além disso, deverão ser definidos os pa-

drões específicos de parcelamento, fixados o preço e a forma de financiamento, de transferência ou de aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas.

## **13. Como a Lei de Parcelamento do solo urbano pode servir à regularização?**

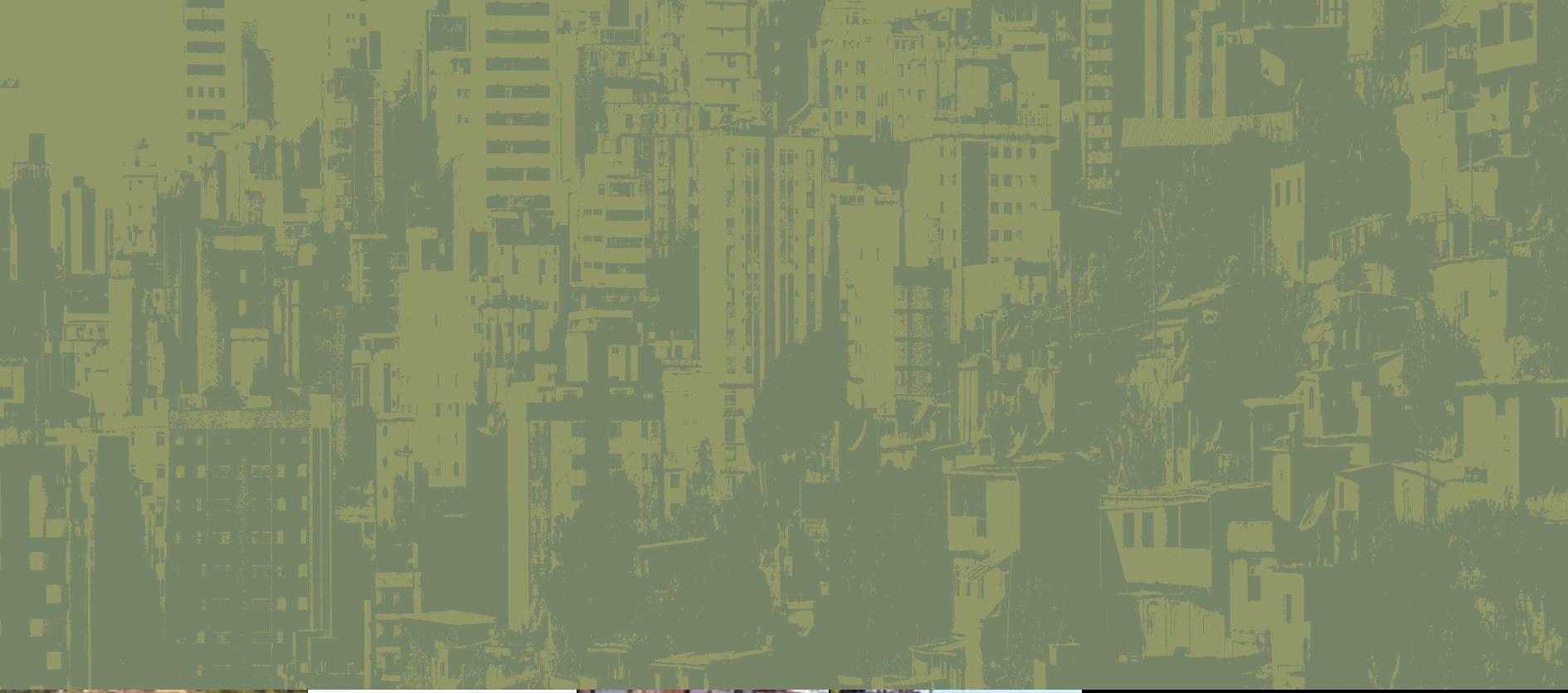
A Lei de Parcelamento para fins urbanos (Lei nº 6.766/79) está em processo de revisão no Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 3.057 estabelece as regras e procedimentos para o parcelamento para fins urbanos e para a regularização fundiária sustentável. Esta é uma grande novidade na legislação urbanística brasileira pois, pela primeira vez, também está sendo proposto um Título sobre a regularização fundiária sustentável. A Lei, quando aprovada, facilitará a regularização fundiária, flexibilizando procedimentos, incorporando as regras urbanísticas do mercado popular e garantindo contrapartidas, responsabilidades, gestão e condições de controle social do processo de regularização fundiária para que este seja realmente sustentável.

## **14. Como lidar com as dificuldades na emissão de um registro?**

O registro depende do tipo de instrumento de regularização a ser adotado e da situação de propriedade – pública ou privada. A Lei nº 10.931/04 garante a gratuidade do primeiro registro da gleba e dos lotes individuais de interesse social realizados pelo poder público.

## **15. O que deve acontecer depois da regularização da área?**

Uma vez regularizada, a área é parte efetiva da cidade, e seus moradores passam a ter direitos plenos à cidade com infra-estrutura urbana, transporte, escolas, praças, endereço, etc. O Conselho Gestor da regularização deve monitorar o processo de consolidação e integração da respectiva área ao restante da cidade de maneira que a mesma não sofra um processo de deterioração, os investimentos públicos sejam preservados e nem a comunidade seja estigmatizada.



## Anexos



## Decreto-Lei nº 271, de 28 de Fevereiro de 1967.

Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966,

DECRETA:

Art. 1º. O loteamento urbano rege-se por este decreto-lei.

§ 1º Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§ 3º Considera-se zona urbana, para os fins deste decreto-lei, a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos.

Art. 2º. Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (nove- ta) dias, os Municípios poderão, quanto aos loteamentos:

I - obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado;

II - recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o consequente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços.

Art. 3º. Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

§ 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura.

Art. 4º. Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. O proprietário ou loteador poderá requerer ao Juiz competente a reintegração em seu domínio das partes mencionadas no corpo deste artigo quando não se efetuarem vendas de lotes.

Art. 5º. Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos.

Art. 6º. O loteador ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento ou contrárias a quaisquer outras normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes.

Art. 7º. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Art. 8º. É permitida a concessão de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada.

Art. 9º. Este decreto-lei não se aplica aos loteamentos que na data da publicação deste decreto-lei já estiverem protocolados ou aprovados nas prefeituras municipais para os quais continua prevalecendo a legislação em vigor até essa data.

Parágrafo único. As alterações de loteamentos enquadrados no "caput" deste artigo estão, porém, sujeitas ao disposto neste decreto-lei.

Art. 10. Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, mantidos o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto número 3.079, de 15 de setembro de 1938, no que couber e não for revogado por dispositivo expresso deste decreto-lei, da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 e dos atos normativos mencionados no art. 2º deste decreto-lei.

Brasília, 28 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

Publicação:

Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/02/1967, Página 2460 (Publicação).

## CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel ur-

## Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

bano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;  
f) a deterioração das áreas urbanizadas;  
g) a poluição e a degradação ambiental.

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito

urbanístico;  
II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;  
III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;  
V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### SEÇÃO I DOS INSTRUMENTOS EM GERAL

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) laços de desenvolvimento econômico e social.

IV - institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

V - institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;

- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapção especial de imóvel urbano;
- k) direito de superfície;
- l) direito de preempção;
- m) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- n) transferência do direito de construir;
- o) operações urbanas consorciadas;
- p) regularização fundiária;
- q) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- r) referendo popular e plebiscito.

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

### SEÇÃO II DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

- I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

### II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;  
II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;  
II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º. A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### SEÇÃO III DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

#### SEÇÃO IV DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS

Art. 8º. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

#### SEÇÃO V DA USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO

Art. 9º. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquiri-la-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petitórias ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;  
II - os possuidores, em estado de composse;  
III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade; regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

#### SEÇÃO VI DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

#### SEÇÃO VII DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I - pelo advento do termo;  
II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## SEÇÃO VIII DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX - (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## SEÇÃO IX DA OUTORGА ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a ou-

torga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I - a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III - a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## SEÇÃO X DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental das decorrente;
- II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I - definição da área a ser atingida;
- II - programa básico de ocupação da área;
- III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV - finalidades da operação;
- V - estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## SEÇÃO XI DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## SEÇÃO XII DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

## CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR

Art.39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I - com mais de vinte mil habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas e aglorações urbanas;
- III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle.

## CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art.43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglorações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. 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:

- I - terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;
- II - constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de visitas e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I - (VETADO)

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

"Art. 1º .....

III - à ordem urbanística;....." (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º. Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso 1, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167 .....

I - .....

28) das sentenças declaratórias de usufruïção, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.....

I - .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167 .....

II - .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

Publicação:

Diário Oficial da União - Seção 1 - Eletrônico - 11/07/2001, Página 1 (Publicação).

to Urbano - CNDU e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

## CAPÍTULO I DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinqüenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

## MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001.

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato **inter vivos** ou **causa mortis**.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

- I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou
- II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuia como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

## **CAPÍTULO II DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

- I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de di-

reito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

## **CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"I - .....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....  
37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....  
40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

### **Lei nº 10.931, de 02 de Agosto de 2004**

Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

#### **Alterações na Lei de Registros Públicos**

Art. 59. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 167 .....

II - .....

21) da cessão de crédito imobiliário." (NR)

"Art. 212. Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultando ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial.

Parágrafo único. A opção pelo procedimento administrativo previsto no art. 213 não exclui a prestação jurisdicional, a requerimento da parte prejudicada.

Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação:

I - de ofício ou a requerimento do interessado nos casos de:

- a) omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título;
- b) indicação ou atualização de confrontação;
- c) alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial;
- d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção

de coordenadas georeferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais;

- e) alteração ou inserção que resulte de mero cálculo matemático feito a partir das medidas perimetrais constantes do registro;
- f) reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação;
- g) inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes, comprovada por documentos oficiais, ou mediante despacho judicial quando houver necessidade de produção de outras provas.

II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes.

§ 1º Uma vez atendidos os requisitos de que trata o caput do art. 225, o oficial averbará a retificação.

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de algum confrontante, este será notificado pelo Oficial de Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, para se manifestar em quinze dias, promovendo-se a notificação pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.

§ 3º A notificação será dirigida ao endereço do confrontante constante do Registro de Imóveis, podendo ser dirigida ao próprio imóvel contíguo ou àquele fornecido pelo requerente; não sendo encontrado o confrontante ou estando em lugar incerto e não sabido, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, promovendo-se a notificação do confrontante mediante edital, com o mesmo prazo fixado no § 2º, publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação.

§ 4º Presumir-se-á a anuência do confrontante que deixar de apresentar impugnação no prazo da notificação.

§ 5º Findo o prazo sem impugnação, o oficial averbará a retificação requerida; se hou-

ver impugnação fundamentada por parte de algum confrontante, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a planta e o memorial a fim de que, no prazo de cinco dias, se manifestem sobre a impugnação.

§ 6º Havendo impugnação e se as partes não tiverem formalizado transação amigável para solucioná-la, o oficial remeterá o processo ao juiz competente, que decidirá de plano ou após instrução sumária, salvo se a controvérsia versar sobre o direito de propriedade de alguma das partes, hipótese em que remeterá o interessado para as vias ordinárias.

§ 7º Pelo mesmo procedimento previsto neste artigo poderão ser apurados os remanescentes de áreas parcialmente alienadas, caso em que serão considerados como confrontantes tão somente os confinantes das áreas remanescentes.

§ 8º As áreas públicas poderão ser demarcadas ou ter seus registros retificados pelo mesmo procedimento previsto neste artigo, desde que constem do registro ou sejam loteados devidamente averbados.

§ 9º Independentemente de retificação, dois ou mais confrontantes poderão, por meio de escritura pública, alterar ou estabelecer as divisas entre si e, se houver transferência de área, com o recolhimento do devido imposto de transmissão e desde que preservadas, se rural o imóvel, a fração mínima de parcelamento e, quando urbano, a legislação urbanística.

§ 10. Entendem-se como confrontantes não só os proprietários dos imóveis contíguos, mas, também, seus eventuais ocupantes; o condomínio geral, de que tratam os arts. 1.314 e seguintes do Código Civil, será representado por qualquer dos condôminos e o condomínio edilício, de que tratam os arts. 1.331 e seguintes do Código Civil, será representado, conforme o caso, pelo síndico ou pela Comissão de Representantes.

§ 11. Independente de retificação:

I - a regularização fundiária de interesse social realizada em Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, promovida por Município ou

pelo Distrito Federal, quando os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de vinte anos;

II - a adequação da descrição de imóvel rural às exigências dos arts. 176, §§ 3º e 4º, e 225, § 3º, desta Lei.

§ 12. Poderá o oficial realizar diligências no imóvel para a constatação de sua situação em face dos confrontantes e localização na quadra.

§ 13. Não havendo dúvida quanto à identificação do imóvel, o título anterior à retificação poderá ser levado a registro desde que requerido pelo adquirente, promovendo-se o registro em conformidade com a nova descrição.

§ 14. Verificado a qualquer tempo não serem verdadeiros os fatos constantes do memorial descritivo, responderão os requerentes e o profissional que o elaborou pelos prejuízos causados, independentemente das sanções disciplinares e penais.

§ 15. Não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública.

Art. 214.....

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos.

§ 2º Da decisão tomada no caso do § 1º cabe-rá apelação ou agravo conforme o caso.

§ 3º Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel.

§ 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio.

§ 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel." (NR)



