

Eixos da ação integrada em assentamentos precários

AULA 5

MÓDULO 2

Regularização fundiária

"Errata da apostila da aula 5, com atualização da legislação do Programa Minha Casa Minha Vida."

Celso Santos Carvalho, Ana Paula Bruno, Natália Romano Soares





MÓDULO 2

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

AULA 5

Introdução

O objetivo desta aula é apresentar, discutir e refletir sobre como incorporar o processo de regularização fundiária ao projeto de urbanização dos assentamentos precários.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, responsável pelo Programa Nacional de Regularização Fundiária (Programa Papel Passado), lançou, em 2007, um conjunto de materiais de capacitação do qual faz parte o *Manual de Regularização Fundiária Plena*. Este manual pode ser encontrado na biblioteca do curso e é um material complementar importante para esta aula.

Ao iniciar esta aula, gostaríamos de deixar claro que nós entendemos que a regularização fundiária é uma componente essencial da urbanização, porque ela permite:

- 1- a plena integração do assentamento urbanizado à cidade, por meio da sua inclusão nos cadastros e mapas municipais;
- 2- a manutenção, por parte da prefeitura, das obras de urbanização implantadas, uma vez que o assentamento passa a constar dos cadastros municipais e fica mais evidente o direito dos moradores aos serviços urbanos;
- 3- a segurança da posse dos atuais moradores, evitando, ou pelo menos dificultando, sua expulsão do lote urbanizado por grupos de maior poder econômico — o que se consegue por meio de um título de propriedade ou de concessão de uso registrado em cartório.

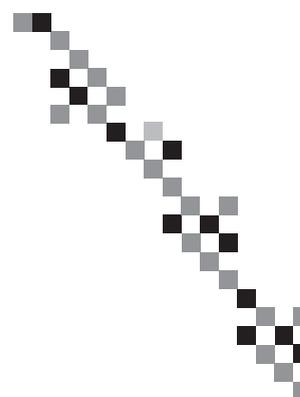
Vemos, portanto, que a regularização fundiária tem duas dimensões importantes. A primeira é a regularização urbanística, ou seja, a adequação do assentamento (composto pelas quadras, ruas, vielas, praças etc.) à legislação urbana e ambiental. A segunda é a regularização patrimonial, que diz respeito à garantia da posse do lote pelos moradores, concretizada por um título de propriedade, ou um título de concessão de uso, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

As duas dimensões são igualmente importantes, mas nem sempre podem andar juntas. Às vezes, a defesa do direito à moradia (que é um direito garantido pela nossa Constituição Federal) é mais urgente, o que justifica fazer a regularização patrimonial antes da regularização urbanística. Seria o caso, por exemplo, de uma comunidade que esteja ameaçada de despejo por parte de um grileiro ou do ex-proprietário do terreno.

Já nos casos em que o poder público tem recursos para urbanizar o assentamento, o que possibilita a regularização urbanística, não se justifica deixar a regularização dominial do lote para o futuro. Nestes casos, a regularização fundiária deve ser plena, urbanística e dominial, e será implantada conjuntamente com as obras de urbanização.

Esta aula pretende discutir os aspectos que possibilitam integrar a regularização fundiária ao projeto de urbanização, de maneira que as obras e a regularização legal possam andar juntas. Serão apresentados:

- o marco legal, que justifica a ação do poder público em favor da regularização fundiária em prol das famílias moradoras do assentamento, mas também condiciona sua possibilidade de intervenção;
- os instrumentos legais que permitem a regularização urbanística do assentamento;
- os instrumentos legais que permitem a regularização dominial do lote;
- os conceitos e procedimento do Registro Imobiliário, componente essencial do processo de regularização fundiária plena;
- as principais atividades necessárias para se promover a regularização fundiária plena em conjunto com o projeto e as obras de urbanização.



1. O marco legal da regularização fundiária ■

A regularização fundiária de interesse social é uma obrigação do poder público, que deve implementá-la como uma das formas de concretizar um direito dos cidadãos brasileiros, que é o direito à moradia digna, reconhecido como um direito fundamental nos termos do artigo 6º da Constituição Brasileira.

A Constituição instituiu, em seu artigo 5º, ao lado da garantia da propriedade, a necessidade de que esta propriedade cumpra sua função social. Já no artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, competência do poder público municipal, tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, e que o Plano Diretor é o instrumento básico para a definição da função social da propriedade. Finalmente, no artigo 183, tratou da garantia do direito à moradia, estabelecendo as condições em que a posse confere ao morador o domínio sobre o imóvel urbano.

Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo instrumentos de gestão democrática das cidades e de regularização fundiária. Dentre os últimos, destaca-se a Usucapião Especial de imóvel urbano, nas modalidades individual ou coletiva, instrumento para regularização de ocupações em terras privadas, assim como a concessão de direito real de uso coletiva.

A Medida Provisória 2.220 de 2001 veio complementar o Estatuto, disciplinando a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, instrumento de regularização de ocupações em terras públicas.

Além disso, o Código Civil, Lei Federal 10.406 de 2002, ao tratar do direito de propriedade, reduziu os prazos para aquisição de propriedade pela usucapião comum, existente também no Código anterior.

Ainda como marco legal, cabe ressaltar a presença da Lei Federal 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo.

A referida lei trouxe dispositivos legais ainda muito incipientes para operação da regularização fundiária, mas bastante significativos para darem autonomia aos municípios nos procedimentos de regularização. Trata-se da possibilidade de regularização de loteamentos contida nos artigos 40 e 41. Essa permissão legal para promover a regularização, somado à competência de ordenamento territorial conferido ao município pela Constituição de 1988, levou vários governos municipais a utilizarem-se da figura de um zoneamento específico para tratar das áreas ocupadas irregularmente. Surgiam nessa iniciativa as primeiras Zonas Espaciais de Interesse Social (ZEIS) do país.

Dessa maneira, nos anos 1980 e, especialmente, nos anos 1990, algumas cidades passaram a fazer uso das zonas (ou áreas) especiais de interesse social, nas quais permitiam a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e edílios exigidos no restante do território. Com a ZEIS, inverte-se a ordem do desenho urbanístico: ao invés de definir os parâmetros urbanísticos aos quais o parcelamento deve atender, faz-se inicialmente o projeto urbanístico adequando-o ao traçado existente (com o mínimo de alteração necessária para garantir condições de acessibilidade e



implantação da infraestrutura urbana) e, a seguir, aceitam-se os parâmetros advindos do projeto como os parâmetros urbanísticos que devem ser mantidos naquela área específica.

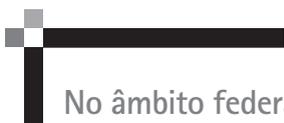
As iniciativas dos municípios foram posteriormente contempladas na legislação federal, com a Lei nº 9.785, de 1999, que alterou a lei de parcelamento do solo. A alteração da norma federal admitiu a possibilidade de um zoneamento específico (com a flexibilização de parâmetros) para novas habitações de interesse social (artigo 2º, parágrafo 6º, da Lei nº 6.766/79) e reconheceu o interesse público das ações de regularização fundiária de assentamentos, promovidas pelas prefeituras e Distrito Federal (artigo 53-A, da Lei nº 6.766/79).

A partir de então, as ZEIS consolidaram-se como alternativa para equacionamento da irregularidade no âmbito municipal, sendo reafirmadas como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade.

Isso tudo configura o início de uma nova ordem jurídico-urbanística, que aponta para a gestão democrática da cidade (cujo principal instrumento é o Plano Diretor) e para o reconhecimento do direito à moradia, disponibilizando novos instrumentos de regularização fundiária.

O Estado brasileiro, nas várias esferas de governo, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tem o dever de implementar esta nova ordem jurídico-urbanística, em consonância com nossa Constituição e com os acordos desenvolvidos no âmbito da ONU, como a Declaração e a Agenda Habitat da Conferência de Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul em 1996, e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, entre os quais se inclui a melhoria das condições de vida de, pelo menos, 100 milhões de moradores de assentamentos precários até 2020 em todo o planeta.

Como vimos, a Constituição, a legislação federal e os acordos internacionais fornecem a base legal para regularizar os assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, sendo esta uma obrigação do Estado. Esta base legal, se é necessária, não é, no entanto, suficiente para garantir que o processo seja efetivo. Precisamos melhorar muito a legislação federal, além de complementá-la com leis adequadas nos Estados e nos municípios, pois são os municípios que detêm a competência constitucional para implementar a política urbana e, conseqüentemente, promover um desenvolvimento urbano que garanta a inclusão social.



No âmbito federal, duas leis importantes foram as Leis Federais Nº 10.931 de 2004 e Nº 11.481 de 2007, que instituíram a gratuidade do registro dos títulos de regularização fundiária. Esta última lei trouxe também dispositivos que agilizam a regularização fundiária de ocupações de interesse social em áreas da União. Mas o principal avanço para a regularização fundiária de assentamentos urbanos é a lei federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, aprovada com base na Medida Provisória Nº 459, editada pelo governo federal em 25 de março de 2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, e trouxe um capítulo específico sobre regularização fundiária.

Na Lei Federal Nº 11.977, definem-se regras diferenciadas para a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico. Regularização de interesse social é aquela que se aplica a situações em que a comunidade é de baixa renda e existe um instrumento legal que reconhece o direito de permanência dos ocupantes na área, seja porque preenchem os requisitos da usucapião ou da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (direito previsto na Constituição, Estatuto da Cidade e MP 2.220/2001), seja porque se encontram em Zonas Especiais de Interesse Social (previstas no Plano Diretor ou em outra lei municipal), ou seja, em áreas das cidades gravadas para fins de urbanização, regularização fundiária ou construção de moradias populares. Regularização fundiária de interesse específico é aquela que não se enquadra nas situações acima descritas.



Os principais pontos da Lei Federal Nº 11.977 são:

- 1. a regularização fundiária deve ser implementada a partir de um projeto de regularização fundiária, que deve contemplar aspectos relacionados à regularização dominial da gleba e dos lotes, à solução urbanística, ao controle de risco e à redução dos impactos ambientais, mas que não se confunde com o projeto de parcelamento do solo da Lei Nº 6766 de 1979;
- 2. o município tem a competência de definir, por lei, o procedimento da regularização fundiária em seu território;
- 3. a aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social é de competência municipal e corresponde ao licenciamento urbanístico e ambiental, desde que o Município possua órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente. Esse dispositivo evita conflitos de competência com os Estados e com os órgãos ambientais de qualquer nível de governo e, dessa forma, agiliza a regularização fundiária;
- 4. admite-se em casos especiais, a saber, ocupações inseridas em áreas urbanas consolidadas, em que é praticamente impossível proceder a remoções extensivas de moradias sem gerar graves impactos sociais, como na regularização fundiária de interesse social das moradias implantadas em Áreas de Preservação Permanente (APPs), desde que um estudo técnico detalhado demonstre que a intervenção irá produzir melhorias na qualidade ambiental do assentamento e região do entorno;
- 5. instituem-se os instrumentos da demarcação urbanística e legitimação da posse, voltados exclusivamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, que possibilitam a aquisição de propriedade por meio da usucapião especial urbana, pela via extrajudicial;
- 6. definem-se regras gerais, claras e de validade nacional, para o registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária e do instrumento que garante o domínio do lote pelo ocupante.

Pela importância da Lei Federal Nº 11.977 para o processo de regularização fundiária dos assentamentos precários, sugere-se aos alunos um estudo aprofundado de seus dispositivos, mesmo porque eles remetem aos municípios um conjunto de competências que devem ser incluídas na legislação e nos programas municipais de regularização fundiária.

No âmbito dos Estados, duas questões são essenciais para tornar mais ágil o processo de regularização fundiária.

A primeira diz respeito ao licenciamento dos projetos de regularização. Alguns Estados puxam para si o licenciamento desses projetos, a partir de uma interpretação equivocada da Lei 6.766 (que diz que o licenciamento de parcelamentos do solo em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deve ser submetido à anuência prévia do Estado, mas não ao licenciamento pelo Estado) e estendendo, além disso, essa interpretação equivocada aos projetos de urbanização e regularização fundiária. Este era o caso, até recentemente, do Estado de São Paulo, onde os projetos de urbanização de assentamentos precisavam ser aprovados pelos órgãos estaduais reunidos no Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB), o que demorava meses e, muitas vezes, anos. Felizmente, em agosto de 2007, os Decretos 52.052 e 52.053 alteraram essa exigência, e o governo estadual passou a desenvolver uma atividade, muito mais importante, de prestar apoio técnico aos municípios (quando estes tiverem necessidade), deixando de exigir que o projeto de urbanização e regularização fosse analisado e aprovado pelo GRAPROHAB. Este entendimento é compatível com as disposições da Lei Federal Nº 11.977/2009 e esperamos que todos os Estados se preparem rapidamente para cumprir esta determinação.

A segunda questão diz respeito aos procedimentos para registro no Cartório de Registro de Imóveis. A Constituição Federal diz que a União tem competência privativa para legislar sobre registros públicos e que lei federal definirá normas gerais para fixação de emolumentos referentes a atos praticados pelos serviços notariais e de registro. A Lei Federal 10.169, do ano de 2000, define que os emolumentos sejam estabelecidos por leis estaduais. Com relação aos procedimentos, muito embora a legislação que os regule seja federal, as Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados têm freqüentemente editado normas de serviço complementares, que interferem diretamente nos processos de regularização fundiária.



Assim, é imperioso que o Judiciário e os Estados considerem o interesse social da regularização fundiária e removam obstáculos muitas vezes intransponíveis, como a exigência de peças técnicas complexas ou a fixação de custas e emolumentos altíssimos para registro. Neste aspecto, o Estado do Rio Grande do Sul tem um dos comportamentos mais avançados do País, como é exemplo o Provimento Nº 17 de 1.999 da Corregedoria Geral de Justiça, que instituiu o "Projeto More Legal II", com disposições específicas e adequadas para a regularização fundiária de interesse social. O texto integral deste provimento pode ser encontrado em Ministério das Cidades (2.007).

Finalmente, o Município deve construir sua legislação de regularização fundiária, adequando-a, além disso, às disposições da política de desenvolvimento urbano expressa pelo Plano Diretor, conforme dispõe a Lei Federal Nº 11.977/2009.

A construção de um marco legal adequado, composto por leis federais, estaduais e municipais, provimentos da Justiça e resoluções de conselhos de meio ambiente e conselhos das cidades, adequados e complementares, é hoje um dos principais desafios para a regularização fundiária dos assentamentos urbanos no Brasil.

2. Instrumentos de regularização urbanística e ambiental do assentamento ■

Nesta parte da aula, vamos tratar dos instrumentos que possibilitam a regularização do assentamento como um todo, adequando-o à legislação urbanística e ambiental.

Apesar de haver certa similaridade com o licenciamento dos novos parcelamentos, a regularização do assentamento deve apoiar-se em disposições legais específicas, pois existe uma diferença fundamental entre essas duas situações. No caso de regularização, precisamos adequar uma situação ilegal preexistente ao quadro da legalidade, promovendo melhorias nas condições urbanísticas, ambientais e sociais. Implica, portanto, a aceitação de parâmetros especiais, mais flexíveis, que permitam considerar, na medida do possível, os padrões urbanísticos construídos pela população e que se justificam somente pelo interesse social da intervenção. No caso dos novos parcelamentos, os critérios urbanísticos e ambientais são necessariamente mais rígidos, pois não há a necessidade de adaptar o projeto a uma situação preexistente.

O principal instrumento técnico necessário para a regularização urbanística e ambiental é o projeto de regularização fundiária. No nosso caso, que trata da urbanização integral do assentamento, este projeto é o próprio projeto de urbanização, que deve integrar os aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e dominiais.

Para que o projeto de urbanização considere as questões fundiárias, os levantamentos básicos devem compreender a pesquisa fundiária, realizada para que se conheça quem detém a propriedade formal das áreas em que se localiza o assentamento, bem como as eventuais ações judiciais que as envolvam.

A partir dos levantamentos básicos, é elaborado o diagnóstico integrado do assentamento e definidas as diretrizes que permitem construir o projeto de urbanização.

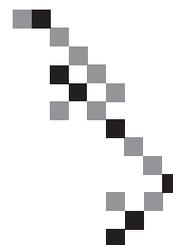
No que diz respeito à regularização fundiária, o projeto de urbanização deve conter a delimitação das áreas pertencentes aos diversos proprietários, a identificação das moradias que precisam ser removidas, as quadras que serão regularizadas, as áreas em que serão construídas novas moradias, as vias de acesso, as demais áreas públicas, os cursos d'água e as APPs.

Na elaboração da proposta urbanística, é importante lembrar que um dos objetivos mais importantes da regularização fundiária é a integração plena dos assentamentos à cidade; assim, é fundamental instituir regras adequadas de controle de uso e ocupação do solo, bem como de obras e edificações, acolhendo-as na legislação e nos procedimentos municipais relativos a esses processos. Como os assentamentos irregulares não seguem os padrões legais (caso contrário não seriam irregulares!), a função da regularização fundiária é adaptar a situação existente aos padrões mínimos urbanísticos e ambientais, reconhecendo a realidade sócio-territorial de cada lugar.

O Estatuto da Cidade, ao instituir a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), teve por objetivo justamente criar um instrumento que permitisse reconhecer e acolher, no arcabouço legal, os padrões urbanísticos específicos adotados pela população nas ocupações de interesse social.

Outra vantagem da ZEIS é que ela contribui para a sustentabilidade do assentamento regularizado, podendo (na verdade, devendo) estabelecer disposições, por meio de um comitê gestor com participação da comunidade, relativas a regras para o remembramento e desdobro de lotes ou a exigência de manutenção do uso habitacional de interesse social, por exemplo, que buscam evitar ou dificultar a expulsão dos moradores e a apropriação da área urbanizada por segmentos sociais com maior poder econômico.

Se a ZEIS é um instrumento jurídico que permite realizar a regularização urbanística, o principal instrumento legal disponível para se fazer a regularização ambiental nas ocupações implantadas sobre APP é a Lei Federal Nº 11.977/09, que veio superar o primeiro avanço representado pela Resolução CONAMA 369 de 2.006.



A partir da edição daquela Resolução, a legislação ambiental reconheceu que a regularização fundiária é uma atividade de interesse social que, em certas condições, justifica a intervenção em Áreas de Preservação Permanente. Entretanto, apesar de ter sido um passo importante dado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente no sentido de reconhecer o Direito à Moradia da população mais pobre nas áreas urbanas, buscando compatibilizá-lo com o Direito Ambiental, a complexidade do procedimento proposto impossibilitou sua aplicação, o que levou ao questionamento da efetividade do dispositivo.

Assim, visando atingir esse objetivo de compatibilizar as questões ambientais urbanas com o direito à moradia, a Lei Federal Nº 11.977 trouxe a possibilidade de se admitir, por decisão motivada, a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente de assentamentos irregulares situados em área urbana consolidada, assim definida para este efeito no Art. 47, II, da mesma lei.

Além disso, é necessário que:

- a ocupação da APP seja anterior a 31 de dezembro de 2007; e
- estudo técnico comprove que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Este dispositivo é válido para qualquer modalidade de APP e não se subordina às determinações da Resolução CONAMA nº 369/06, que tratou especificamente da redução de faixas não edificáveis ao longo de rios ou cursos d'água na regularização fundiária de interesse social.

Para fundamentar a decisão do órgão ambiental competente, o estudo técnico que condiciona a regularização fundiária de interesse social em APP deve ser realizado por profissional legalmente habilitado, estar vinculado ao projeto de regularização fundiária, e conter os elementos relacionados na Lei Federal Nº 11.977, Art. 54, § 2º, incisos I a VII.

3. Instrumentos de regularização da posse do lote ■

Há vários instrumentos previstos na legislação para se proceder à regularização fundiária dos lotes implantados em assentamentos de interesse social, garantindo às famílias uma condição segura de posse de sua moradia, seja por meio de um título de propriedade (completa ou parcial), seja por meio de um título de concessão de uso. Os principais deles, assim como as condições necessárias para sua utilização, são apresentados neste capítulo.

■ Usucapião especial urbano

A Usucapião é um instrumento pelo qual se transfere ao possuidor a propriedade plena de imóvel particular, se comprovado o exercício da posse mansa e pacífica, no prazo fixado em lei. Pela usucapião, o antigo proprietário que abandonou seu imóvel perde seu direito sobre ele para o posseiro, que fez valer a função social dessa propriedade ao utilizá-la como moradia para sua família.

A modalidade de usucapião especial urbana foi criada pelo Artigo 183 da Constituição Federal que previu que a pessoa que possuir, para sua moradia ou de sua família, área urbana de até 250m², pelo prazo de cinco anos ininterruptos e sem oposição, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural, adquire o domínio sobre a área e poderá solicitar ao juiz que assim o declare.

Preliminarmente, cabe ressaltar que a usucapião especial urbana, tal como as demais possibilidades de usucapião, é instrumento aplicável somente às áreas particulares. A Constituição Federal de 1988 proíbe a usucapião, sob qualquer modalidade, em áreas públicas. Nestas hipóteses, o mesmo dispositivo constitucional que proibiu a aquisição de domínio pleno (usucapião), admitiu a possibilidade concessão, conforme se verá a seguir nesta mesma exposição.

Em 2001, o Estatuto da Cidade disciplinou a execução da política urbana dada pelos artigos 182 e 183 da Constituição, prevendo em seus artigos 9º a 14º, que a usucapião especial urbana poderia ser reconhecida tanto da forma individual, quanto na forma coletiva, na qual se reconhece o domínio de várias pessoas ou famílias ocupando coletivamente uma área de terras sem que seja possível individualizar os lotes de terreno.

Em 2001, o Estatuto da Cidade disciplinou a execução da política urbana dada pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, prevendo em seus artigos 9º a 14º, que a usucapião especial urbana poderia ser reconhecida tanto da forma individual, quanto na forma coletiva, na qual se reconhece o domínio de várias pessoas ou famílias ocupando coletivamente uma área de terras sem que seja possível individualizar os lotes de terreno.

A declaração do domínio adquirido através da usucapião coletiva institui um condomínio entre os possuidores, atribuindo a cada um, fração ideal da gleba. Este condomínio poderá ser dividido por urbanização posterior e por decisão de no mínimo dois terços dos condôminos.

A legislação trouxe outros implementos a esta modalidade de usucapião. Um deles foi determinar que sua declaração pelo Judiciário se dê em processo com rito sumário e que a Carta de Sentença da declaração do domínio seja registrada gratuitamente. Permitiu ainda que as associações de moradores de bairro atuem como substitutas processuais dos moradores.

Recentemente, a Lei Federal Nº 11.977 estabeleceu a possibilidade de que a aquisição

de propriedade por meio da usucapião especial urbana se dê pela via extrajudicial, com a utilização cominada dos instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse (Arts. 56 a 60). Somente o Poder Público tem legitimidade para aplicar esses procedimentos, que envolvem ainda a população beneficiária e os cartórios de registros de imóveis.

A demarcação urbanística constitui o início do procedimento e é voltada para a regularização da base fundiária do assentamento irregular, culminando com a abertura de matrícula referente à área regularizanda. Para tanto, pressupõe-se ausência de oposição do(s) proprietário(s) original(is) da(s) gleba(s) e de eventuais interessados.

Nessa matrícula, registra-se o parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária; após isso, abrem-se as matrículas correspondentes aos lotes e parcelas resultantes do parcelamento, nas quais se registram os títulos de legitimação de posse confeccionados pelo Poder Público. Passados cinco anos do registro desses títulos, os legitimados na posse podem requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a conversão de sua posse em propriedade, o que será feito mediante comprovação do preenchimento dos requisitos para aquisição de propriedade por usucapião especial urbano.



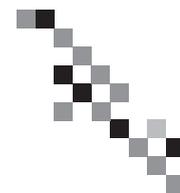
■ Concessão especial de uso para fins de moradia (CUEM)

A CUEM é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas, da União, Estados, municípios e Distrito Federal, criado juntamente com a usucapião urbana, pelo artigo 183 da Constituição e disciplinado pela MP 2.220 de 2001.

O direito à CUEM é limitado às posses anteriores a 30 de junho de 2001. Assim, o morador que comprovar a posse de área pública, de forma mansa e pacífica, ininterrupta, de cinco anos anteriores à data de 30 de junho de 2001, deverá ter este direito reconhecido pelo poder público por meio de emissão de título administrativo ou por sentença judicial. É necessário também que o morador não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Na forma individual, a área ocupada para fins de moradia não poderá ser superior a 250m². Na forma coletiva, é atribuída fração ideal de terreno igual a cada possuidor independentemente da área ocupada, desde que cada fração ideal não seja superior a 250m².

A CUEM é gratuita, pode ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança, pode ser vendida ou doada, e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais. (Lei Federal nº 11.481 de 2007).



O poder público deve garantir novo local de moradia ao possuidor quando o local de ocupação acarretar risco de vida ou à saúde deste e de sua família. Nos casos em que a área ocupada for de uso comum do povo, estiver destinada a projeto de urbanização, se for de interesse da defesa nacional, se for de preservação ambiental ou de ecossistemas, se estiver reservada à construção de represas ou obras congêneres ou se estiver situada em via de comunicação, o poder público poderá optar entre garantir o direito no próprio local de moradia ou assegurar ao morador o exercício deste direito em outro local.

A concessão será extinta se o concessionário der outro uso à área ou se adquirir outro imóvel urbano ou rural.

A concessão deve ser requerida à administração pública por via administrativa, que tem o prazo de até um ano para concedê-la. Em caso de resposta negativa ou de ausência de resposta, deve ser requerida em juízo. Como direito real, o título de CUEM pode ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Concessão de direito real de uso (CDRU)

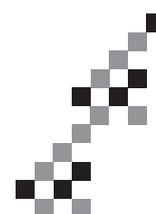
A CDRU é o instrumento que possibilita que o proprietário de um imóvel dê o domínio útil dele a um terceiro interessado. Ela é aplicável a áreas públicas e particulares.

Trata-se de direito real sobre coisa alheia, em que o proprietário de uma área outorga a terceiro, por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito de usar o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, da forma estipulada no contrato. Desta forma, é resolúvel, tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo decurso do prazo.

Quando o cedente for o poder público, a outorga do direito pode ser feita por meio de Termo Administrativo que deverá ser lavrado nos termos previstos na legislação.

Quando a CDRU for feita para fins de regularização fundiária, a legislação federal (artigo 17 da Lei nº 8.666, de 1993) expressamente autoriza a dispensa de licitação, mas exige autorização legislativa e avaliação prévia.

O Estatuto da Cidade revitalizou este instrumento ao estabelecer, em seu artigo 48, que quando utilizados pelo poder público em programas para fins habitacionais de interesse social, os contratos de CDRU terão caráter de escritura pública e constituirão título de aceitação obrigatória para financiamentos habitacionais, desde que registrados no Cartório de Registro de Imóveis. A Lei nº 11.481 de 2007 consolidou a possibilidade de utilização da CDRU como garantia para financiamentos habitacionais.



■ Direito de Superfície

O Direito de Superfície foi incluído no conjunto de instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade (artigos 21 a 24) e previsto em título específico no Código Civil (artigos 1.369 a 1.377).

Trata-se de um direito real em que o proprietário do imóvel cede ao superficiário o direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno. No caso de propriedades particulares, o contrato deve ser feito por Escritura Pública registrada no cartório de registro de imóveis e poderá estabelecer a cessão do direito de superfície a título oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado. No caso de propriedades públicas, um contrato administrativo com força de Escritura Pública pode ser utilizado

Este direito pode ser transferido a terceiros, respeitadas as estipulações contratuais, e aos herdeiros, em caso de morte do superficiário. Pode ser dado em garantia, para fins de financiamentos habitacionais, desde que respeitado o seu prazo de vigência. A extinção do contrato deverá ser averbada no Registro Imobiliário, voltando ao proprietário o domínio pleno sobre o imóvel.

■ Alienação e doação

A alienação e a doação dos bens públicos imóveis só são admitidas para os bens que integram a categoria dos bens dominicais. Assim, se a área pública ocupada pelo assentamento estiver afetada a um determinado uso, se for, por exemplo, uma área de uso comum do povo (como são as praças e ruas), é necessária a aprovação da lei de desafetação da área.

Além disso, a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666, de 1993, artigo 17) exige autorização legislativa para a doação ou alienação de imóveis públicos, além de avaliação prévia. Em 2007, a alteração implementada pela Lei 11.481 dispensou a exigência de licitação para doação, alienação, concessão de direito real de uso, aforamento, locação ou permissão de uso para imóveis utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos pela administração pública.

■ Adjudicação compulsória

Aplica-se quando o morador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir desta comprovação é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. A adjudicação só pode ser registrada se o imóvel adquirido for regular, isto é, se previamente existir matrícula ou transcrição em nome do vendedor.



■ Aforamento (enfiteuse)

A enfiteuse é um instituto jurídico trazido pelos portugueses, que possibilita que se estabeleça uma separação, no direito de propriedade, entre o "domínio" ou propriedade indireta, e o "uso, gozo e fruição" ou propriedade direta. Aquele que usa o imóvel (quem detém a propriedade direta) paga uma taxa – o foro – ao senhorio (quem detém o domínio), donde vem o termo aforamento.

O novo Código Civil retirou esta figura do direito civil, mas a manteve na esfera do direito público. Na regularização fundiária em terrenos de marinha, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio da União, utiliza o aforamento visando manter o domínio sobre as áreas, consideradas de segurança nacional ou de interesse estratégico.

O aforamento é passível de alienação e transmissão, inclusive por morte (herança) e penhor das benfeitorias edificadas. Pode ser rescindido pela SPU: no caso de interesse público, desde que indenize as benfeitorias; ao final do prazo contratual; ou quando não forem cumpridas as cláusulas do contrato. O artigo 5º da Lei 11.481 de 2007 estabeleceu também a possibilidade de retomada do imóvel quando o foreiro abandonar o mesmo, caracterizado o abandono por ocupação por mais de cinco anos, por população de baixa renda, não cabendo indenização.

■ Inscrição de Ocupação

Outro instrumento aplicável especificamente a imóveis da União, a figura da "ocupação" foi criada pela Lei 9.636 de 1998 visando à regularização dos imóveis e o cadastramento das ocupações em áreas da União. A "ocupação" é uma situação temporária, até que a SPU regularize a área por meio de algum dos instrumentos disponíveis. A inscrição de ocupação é título precário, podendo ser revogada a qualquer tempo, a critério exclusivo da administração.

A União cobra uma taxa de ocupação que é calculada sobre o valor do imóvel. Os ocupantes até junho de 1997 podem exercer o direito de preferência na compra do imóvel, caso a União venha a oferecer esta possibilidade. As pessoas carentes são dispensadas das taxas de ocupação.

■ 4. O registro imobiliário ■

A regularização fundiária só se completa com o registro imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis, que é regulado pelos artigos 167 a 288 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015 de 1973).

Cada Cartório atua em determinada circunscrição territorial fixada em lei estadual ou em provimento do Tribunal de Justiça. Assim, os direitos relativos a um determinado imóvel e os ônus que o gravam só poderão ser encontrados no Cartório responsável pelo território onde o imóvel se localiza.

Dentre os princípios que regem o registro imobiliário e garantem a segurança do sistema, destacam-se:

- **especialidade** – toda inscrição (registro ou averbação) deve recair sobre um objeto (imóvel) precisamente individualizado;
- **continuidade** – para cada direito ou ônus deve existir uma cadeia de titularidade, de modo que aquele que transmitir direitos apareça no registro anterior como seu titular;
- **unicidade** – cada unidade imobiliária só pode ter um único registro, ou, na terminologia da lei, uma única e exclusiva matrícula;
- **legalidade** – apenas podem ser registrados os títulos expressamente indicados ou previstos em lei e os atos devem seguir estritamente a forma prevista na lei;
- **instância** – garante ao titular do domínio a permanência dos registros até que ele próprio peça ou requeira a sua alteração ou ajuste. O oficial do registro não pode alterar determinado registro de ofício, salvo expressa autorização legal;
- **publicidade** – o registro pode ser consultado por qualquer pessoa, a partir das informações como matrícula ou transcrição do imóvel, matrícula ou transcrição dos imóveis vizinhos, ou nome do proprietário. A publicidade registral confere aos direitos e ônus inscritos efeitos *erga omnes*, ou seja, efeitos sobre todos. Se não constar da matrícula, o título terá efeito apenas entre as partes que o compõe.

A importância de se registrar o título da regularização fundiária é que, ao dar publicidade, ele garante a segurança jurídica da propriedade ou do direito de posse, através da concessão de seu uso. Uma vez registrado no registro imobiliário, o direito real fica assegurado ao seu titular: o Poder Público não poderá, por exemplo, conceder a uma segunda família uma CDRU sobre um imóvel enquanto estiver vigente o contrato de concessão registrado em nome da primeira família.

No registro de imóveis serão registrados o título judicial obtido por meio de sentença, nos casos de usucapião ou de concessão de uso especial para fins de moradia; o termo administrativo, nos casos de concessão de direito real de uso, de concessão de uso especial para fins de moradia, ou de concessão de direito de superfície outorgada pelo Poder Público; o título de legitimação de posse, confeccionado pelo Poder Público; a escritura pública, para os casos de alienação, doação ou concessão de direito de superfície entre particulares; e qualquer outro direito real, inclusive os de garantia, que digam respeito a determinado imóvel. Podem também ser registrados as servidões, compromissos ou promessas de venda e compra, além de contratos de locação.

■ O registro compreende duas modalidades de inscrição: registro em sentido estrito e averbação. Quando a inscrição disser respeito à constituição, transferência, alteração ou extinção de direitos reais, será praticado um ato de registro em sentido estrito, cujas hipóteses estão previstas no artigo 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973. Se a inscrição disser respeito a direitos de outra natureza que, de algum modo, alterem direitos reais registrados (por exemplo, penhora, arresto, sequestro, arrematações ou citações de ações reais ou pessoais relativas a imóveis), haverá uma averbação, cujas hipóteses estão previstas no artigo 167, inciso II, combinado com o artigo 246, ambos da Lei nº 6.015.

O título a ser registrado pode ser um instrumento público ou particular. Os instrumentos particulares só são admitidos quando houver determinação legal para tanto. O artigo 108 do Código Civil estabelece que o instrumento público (escritura pública) é essencial para a validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 salários mínimos, salvo disposições legais expressas em sentido contrário.

■ O processo de registro

No início do processo de registro, o cartório recebe o título referente ao assentamento e faz a prenotação, ato que insere este título numa ordem de prioridade que deverá ser obedecida ao longo de todo o processo.

A documentação básica exigida é o projeto da regularização, contendo a planta do parcelamento, o memorial descritivo e o quadro de áreas; a certidão do registro anterior; a comprovação de titularidade; e a aprovação dos órgãos competentes. Documentos adicionais podem ser exigidos, em função das disposições fixadas das normas, provimentos e legislação estaduais.

Para matrícula do título referente ao assentamento, é necessário que os seus limites físicos reais correspondam exatamente aos limites da gleba registrada no cartório. Se houver diferença, deve ser feita a retificação da área. Se o assentamento ocupar apenas uma parte da gleba registrada, será necessário fazer o desmembramento do imóvel. Por outro lado, se o assentamento ocupar mais de um lote, será necessário fazer a unificação dos lotes.

Finalmente, pode ser necessário proceder à abertura de matrícula para a área ou parte dela. Esta situação é muito comum na regularização de ocupações em áreas públicas inseridas em loteamentos.

Uma vez registrado o assentamento, é feita a abertura da matrícula dos lotes, das áreas públicas e do sistema viário. Finalmente, o título (por exemplo, escritura de venda e compra, termo de concessão ou sentença declaratória de usucapião) é registrado na matrícula do lote ou da unidade habitacional, é feita a microfilmagem e o beneficiário recebe a certidão da matrícula do imóvel.

■ Para viabilizar o registro em Cartório dos títulos advindos do processo de regularização fundiária de interesse social, alguns Corregedores Gerais dos Tribunais Estaduais de Justiça estabeleceram provimentos que definem o procedimento a ser adotado, evitando o surgimento de dúvidas que criam tantos obstáculos para a regularização.

Outra questão que precisa ser superada para que se consiga ampliar as possibilidades de registro dos títulos da regularização fundiária diz respeito aos elevados custos do registro. Apesar de a Lei Federal nº 11.481 de 2007 assegurar a gratuidade para o primeiro registro em favor de beneficiários de programas de regularização fundiária e para a primeira averbação de construção residencial até 70m², muitos cartórios ainda se negam a aplicá-la. É preciso um esforço geral, das prefeituras, dos governos estaduais e do Judiciário, para que tal norma tenha efetividade.

5. Atividades essenciais para implementar a regularização fundiária ■

O processo de regularização fundiária é normalmente complexo, porque a legislação apresenta inúmeros condicionantes e detalhes, as situações irregulares são as mais diversas possíveis, os obstáculos são de toda a ordem. Os procedimentos variam se a área for originalmente particular ou pública; no caso de área pública, variam ainda em função de o proprietário ser a União, o Estado ou o Município; variam em função da natureza do bem público, se de uso comum do povo, de uso especial, ou dominial; variam se for uma ocupação (favela), um loteamento irregular ou um conjunto habitacional construído pelo Poder Público; variam em função do tempo e da época de início da ocupação; etc.

O passo a passo do procedimento de regularização fundiária, para os casos de ocupações de áreas públicas e de áreas particulares, de loteamentos clandestinos e irregulares, e de conjuntos habitacionais, é descrito com detalhes em Ministério das Cidades (2007).

Neste capítulo, vamos buscar sistematizar as atividades que deverão ser desenvolvidas quando a regularização fundiária faz parte de um processo mais amplo de urbanização do assentamento realizada pelo poder público, que é o objetivo deste curso.

■ 5.1 Regularização da área total do assentamento no Cartório de Registro de Imóveis

Trata-se de verificar e adequar, quando necessário, o registro das áreas ocupadas pelo assentamento que se pretende regularizar.

Normalmente, o levantamento da situação fundiária inicia-se pelos cadastros municipais, para verificar em nome de quem está lançado o imposto predial, territorial e urbano, verificar eventuais arquivamentos de plantas dos projetos aprovados de

loteamento e ainda buscar o sistema de endereçamento oficial do parcelamento, das vias do entorno imediato e outras informações históricas relativas ao processo de ocupação. Este levantamento se dá junto aos órgãos municipais que mantêm estes cadastros e que são muitas vezes vinculados à Fazenda Municipal, à Secretaria Municipal de Planejamento ou à Secretaria de Habitação.

Com base nos dados obtidos, deve-se fazer as buscas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis competentes de acordo com a localização do imóvel, o que ocorre por meio do pedido de certidão de inteiro teor das matrículas dos imóveis (vintenária, quinzenária, quinquenária ou de ônus reais). Deve ser verificada a titularidade da área, a sua cadeia dominial, os limites físicos (área total e perímetro), os registros ou inscrições de loteamentos, e se existem compromissos registrados, como os de compra e venda ou de cessão. Para tanto, deve ser levantada a cadeia sucessória dos registros da área que, em alguns casos, pode envolver mais de um cartório, devido a eventuais mudanças de circunscrição.

Vale lembrar que, de acordo com o sistema jurídico brasileiro, o que define a propriedade são os dados arquivados no Cartório de Registro de Imóveis. Portanto, a consulta aos cadastros municipais é importante, mas não confirma a propriedade. Os dados arquivados nas prefeituras fornecem informações úteis para a pesquisa cartorial.

Deve ser consultada também, junto ao SPU e às procuradorias estaduais, a eventual existência de terras devolutas e terras pertencentes ao patrimônio da União ou do Estado. Os institutos estaduais de terras e o Incra deverão ser consultados especialmente se a gleba estiver localizada em zona que anteriormente tenha sido rural e não forem localizadas informações nos cadastros municipais.

Resolvida a questão do domínio, parte-se para o levantamento das ações judiciais em curso, incluindo eventuais ações civis públicas, que possam interferir no processo de regularização, inclusive na posse exercida, realizado a partir do nome dos proprietários identificados no Registro Geral de Imóveis. Esta pesquisa é efetuada junto aos Ofícios de Distribuição das ações civis no Fórum central da comarca ou na Justiça Federal se a área for federal ou sua confrontante, a partir do nome dos proprietários identificados nas certidões das matrículas, obtidas junto ao Registro de Imóveis ou em outros documentos (como escrituras, procurações ou compromissos de compra e venda).

Finalmente, deve-se fazer o levantamento de desapropriações, penhoras, indenizações e de outras formas de intervenção na propriedade pelo Estado, a ser feito nas Secretarias de Assuntos Jurídicos, nas Procuradorias Municipais e nas empresas estatais concessionárias de serviços públicos. Quando houver ação judicial, a informação pode ser encontrada nos cartórios distribuidores dos fóruns cíveis e na Justiça Federal.

Esta pesquisa fundiária completa permite traçar a estratégia de regularização da área do assentamento, primeiro passo para que, posteriormente, se possa transmitir a posse ou propriedade do lote para a família moradora, registrando o título em cartório.

Nesta fase deve-se analisar com extremo cuidado a forma como as áreas estão delimitadas no registro, pois os limites físicos do assentamento, levantados pela topografia, deverão coincidir exatamente com os limites descritos nos registros. Normalmente, a existência de diferenças exige a retificação das informações constantes na matrícula do imóvel, conforme procedimento de registro já discutido no Aula 5.

No caso de regularização de áreas públicas, a entidade responsável pela regularização busca, nesta fase, equacionar o problema do registro da gleba em seu nome. Para isso, pode ser necessário proceder a desmembramentos (divisão de uma gleba em glebas menores) ou remembramentos (unificação de lotes ou glebas menores em uma única gleba maior) de glebas e solicitar abertura de matrícula, se não houver. No caso de regularização de áreas privadas, é importante estabelecer em nome de quem as áreas estão registradas, para instruir adequadamente os processos judiciais ou o procedimento extrajudicial da demarcação urbanística.

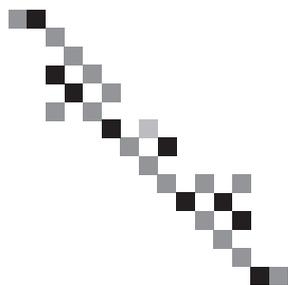
Neste trabalho, é fundamental buscar a parceria do responsável pelo Cartório de Registro de Imóveis, que é a melhor pessoa para orientar os responsáveis pela regularização.

5.2 Elaboração do projeto de regularização fundiária

Conforme já discutido anteriormente, o projeto de regularização fundiária faz parte do projeto de urbanização do assentamento, não sendo um documento complementar separado do principal. Neste item, portanto, vamos procurar delinear quais tipos de informações e produtos devem fazer parte do projeto de urbanização para que se consiga, concomitantemente, proceder à regularização fundiária plena. A este conjunto de informações, que deverão ser sistematizadas e localizadas graficamente na planta do assentamento, estamos chamando de projeto de regularização.

O projeto de regularização envolve os seguintes aspectos principais:

- as questões de domínio da gleba;
- as condições de ocupação do assentamento;
- a mobilização social da comunidade e dos parceiros;
- os aspectos relacionados à legislação urbanística e ambiental; e
- as situações de risco.



■ **As questões relacionadas ao domínio da gleba**

■ As informações necessárias para montar a estratégia que permite resolver os problemas de registro do terreno ocupado pelo assentamento foram discutidas no item anterior. É importante lembrar que a participação do oficial do cartório de registro de imóveis é fundamental para o bom desempenho desta fase, que visa ao final obter uma base fundiária que possibilite acolher o registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária. Esta atividade deve começar logo na fase inicial da intervenção, pois pode demandar muito tempo e trabalho da equipe jurídica.

■ **As condições e histórico da ocupação**

■ As condições da ocupação são levantadas durante a pesquisa social, cujo objetivo é conhecer como e quando a comunidade se originou, verificar seu interesse pela regularização, conhecer as formas de organização da comunidade e estabelecer o contato da equipe técnica com as lideranças da comunidade, passo essencial para implementação do processo participativo que deve estar presente durante a elaboração do projeto e implantação das obras de urbanização.

Para a regularização fundiária, as principais informações são aquelas relacionadas à população total, nível de renda e atividades econômicas desenvolvidas pelos moradores, histórico da ocupação, formas de organização comunitária preponderantes, tipo e características das entidades com atuação social no local e demandas e necessidades por infraestrutura e serviços urbanos.

O projeto de trabalho social, discutido em aula específica deste curso, é o responsável por integrar esta atividade ao restante do trabalho social necessário para garantir a participação da comunidade nas atividades de urbanização integral do assentamento.

■ **A mobilização da comunidade e dos parceiros**

■ Sendo o projeto social o responsável por construir as possibilidades de participação da comunidade, ele deverá também estar preocupado em garantir a mobilização social necessária para que a regularização fundiária tenha êxito. Uma discussão aprofundada sobre as formas e estratégias de mobilização social voltada especificamente para a regularização fundiária pode ser encontrada em Ministério das Cidades (2007). Não vamos reproduzir aqui toda essa discussão, apenas lembrar que, além da comunidade, devemos mobilizar também alguns parceiros essenciais sem os quais dificilmente teremos sucesso, como o oficial maior do Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição onde se localiza o assentamento, o juiz diretor do Fórum local, o juiz corregedor permanente de Registros Públicos da Comarca, o promotor de justiça e o defensor público, além do oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e o tabelião de Notas, que podem ajudar na regularização dos documentos pessoais dos moradores.

■ A legislação urbanística e ambiental

O projeto deve levar em conta as possibilidades de regularização urbanística e ambiental do assentamento, o que exige um levantamento criterioso da legislação incidente sobre essa porção do território.

No âmbito da legislação municipal, é importante ver como a área do assentamento se situa em relação às normas que estabelecem os parâmetros urbanísticos e demais condições de uso e ocupação do solo no território municipal, como o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Zoneamento e as normas referentes às ZEIS, além da legislação ambiental, de regularização fundiária e de habitação de interesse social, porventura existente no município.

No âmbito da legislação estadual, é preciso levantar a legislação ambiental e ver se há dispositivos que incidem sobre a área do assentamento, principalmente aqueles relacionados a áreas de proteção ambiental. Devem-se verificar também as disposições sobre o licenciamento da regularização fundiária, pois, às vezes, o Estado puxa para si tarefas que são de competência municipal, assim como as leis que regulamentam as regiões metropolitanas, se for o caso.

Na esfera federal, é fundamental consultar a lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766, de 1979, e alterações), que define os parâmetros urbanísticos, exigências de infraestrutura e procedimentos para regularização fundiária; e a legislação ambiental que define as condições de preservação de áreas de interesse ambiental, especialmente a lei da política nacional de meio ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 1981), as disposições sobre as APPs do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965, e MP 2.166-67, de 2001) e, principalmente, a Lei Federal 11.977 de 2009.

As regiões submetidas a disposições legais específicas, como as APPs, por exemplo, devem ser mapeadas e delimitadas no projeto, com as necessárias informações sobre os usos, parâmetros urbanísticos e demais condicionantes que deverão ser seguidas pelo projeto de urbanização, no sentido de adequá-lo aos dispositivos legais.

■ O tratamento das situações de risco

A urbanização do assentamento deve garantir condições de segurança adequadas. Em muitos casos de risco, é possível implantar uma obra (muros de arrimo, retirada de camadas de solo instável ou drenagem de águas pluviais) que elimina o risco na área, tornando possível manter as moradias no local, regularizando-as. Em outros casos a estabilização da área não é tecnicamente viável ou é muito onerosa, devendo o poder público providenciar a remoção para outro local.

Assim, o mapeamento das áreas de risco, envolvendo as áreas sujeitas a escorregamentos de encostas, inundações ou localizadas sob linhas de transmissão de energia, é essencial para se definir quais áreas do assentamento deverão ser removidas e quais poderão ser regularizadas.

■ 5.3 O cadastramento físico e social

Na urbanização integral dos assentamentos, o cadastramento físico e social é talvez a atividade mais importante, pois é necessário para o desenvolvimento do projeto urbanístico, para a execução das obras de infraestrutura e melhoria das moradias, projeto do reassentamento ou remoção de famílias e, principalmente, para garantir as condições necessárias para que se implemente a mobilização e participação da comunidade em toda as fases da intervenção.

O tema "cadastro físico e social" será tratado com detalhe na disciplina dedicada ao Trabalho Social, do Módulo 3, onde serão discutidas as estratégias, procedimentos, atividades e informações necessárias para sua implementação. Neste item, vamos apenas levantar as informações sem as quais não se consegue fazer a regularização fundiária dos lotes em nome das famílias moradoras.

Como vimos, a regularização do lote em nome da família implica a expedição de um título de propriedade ou outro direito real sobre um imóvel perfeitamente definido, em nome de uma pessoa também perfeitamente identificada, que o recebe porque atende a condições sociais e de moradia devidamente comprovadas. Assim, para que se consiga avançar até o registro no cartório, é necessário caracterizar o lote (cadastro físico), a família e as condições de ocupação (cadastro social).

As principais informações para caracterização física dos lotes e moradias são: a forma do lote; comprimentos laterais, de frente e fundos; área total; projeção das construções; identificação do número de pavimentos das construções e do número de domicílios no lote; identificação dos confrontantes de cada lote; e, caracterização do uso predominante no lote. Além disso, deve também fazer parte do cadastro físico a localização do lote na quadra e no assentamento; o número do lote; e croquis do lote e vizinhos, com identificação dos confrontantes.

Na execução das obras de urbanização do assentamento haverá modificações no sistema viário e quadras, remoções de moradias, intervenções em córregos, redimensionamento de lotes, haverá enfim alterações inevitáveis nos limites dos lotes que serão consolidados e regularizados. Assim, o cadastro físico deverá refletir a situação final do lote, devendo ser feito após a execução de todas as obras que interferem naquela quadra específica.

No que diz respeito às informações necessárias para a regularização fundiária, o cadastro social deve caracterizar em detalhe as condições sociais e econômicas dos moradores de cada lote que será regularizado, sendo essencial que esta informação esteja relacionada ("amarrada") com o cadastro físico, preferencialmente por meio de um banco de dados georreferenciado. Deve conter as qualificações do chefe da família e cônjuge ou companheira(o), tipo de uso da moradia, renda familiar, profissão ou ocupação do beneficiário e o número de moradores no lote.



Além das informações, é preciso providenciar cópias dos documentos necessários para instruir os processos de regularização fundiária. A documentação necessária depende do tipo de instrumento que vai ser utilizado, mas, de um modo geral, envolve:

- identificação pessoal do beneficiário, com RG, CPF, certidão de casamento, certidão de óbito, certidão de nascimento, comprovante de endereço e ocupação;
- comprovação de renda ou declaração de isento junto à Receita Federal que, por vezes, é exigida em juízo para fins de assistência judiciária gratuita ou por norma estadual ou municipal para a concessão de benefício;
- comprovação da posse, por meio de contas de água e luz, matrícula de filhos na escola, carteira de vacinação dos filhos, notas fiscais de compra de móveis e equipamentos domésticos, contratos e quaisquer outros documentos hábeis que comprovem o tempo em que a família reside no local. Deve-se sempre buscar realizar a prova documental, pois a comprovação por meio de depoimentos de testemunhas, apesar de possível e justificável, nem sempre é aceita pela administração pública ou pelo Judiciário. Quando o atual morador não tiver tempo suficiente de posse, pode-se somar o tempo de posse dos seus antecessores no imóvel. Neste caso, é necessário juntar os documentos que comprovem a posse de todos os moradores incluídos na cadeia sucessória.

5.4 O licenciamento do projeto de urbanização

O licenciamento na Prefeitura do projeto urbanístico é essencial para a regularização urbanística, com a inclusão do assentamento nos cadastros municipais e formalização do sistema viário, das demais áreas públicas e dos endereços dos lotes, além de ser necessária para o registro do parcelamento, abertura de matrícula dos lotes e regularização da situação jurídica de ocupação dos lotes pelas famílias no Cartório de Registro de Imóveis.

Até bem pouco tempo, a inexistência de um procedimento nacional específico para o licenciamento da regularização fundiária dificultava bastante sua concretização, uma vez que se tomava de empréstimo o procedimento desenhado para o licenciamento de novos parcelamentos, definido na Lei do Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766).

A aprovação da Lei Federal 11.977, no ano de 2009, superou esse problema, definindo a competência municipal para o licenciamento do projeto de regularização fundiária. Nos casos de regularização fundiária de interesse social, além do licenciamento urbanístico, a aprovação do projeto corresponderá ao licenciamento ambiental, ambos reunidos num ato único, desde que o Município possua Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado.

Como o procedimento de licenciamento varia muito de município para município, a primeira coisa a ser feita é consultar o setor competente para certificar-se das exigências e normas locais e estaduais. É importante que o município tenha uma legislação própria sobre parcelamento do solo, regularização fundiária e ZEIS, que defina o procedimento para a emissão do auto de regularização de loteamentos, desmembramentos, conjuntos habitacionais, condomínios, favelas e demais tipos de irregularidades existentes em seu território.

Apesar das diferenças de local para local, pode-se dizer que o licenciamento sempre vai exigir o título que comprova o domínio da gleba devidamente registrado no Cartório e a comprovação da legitimidade do agente responsável para promover a regularização fundiária.

Outro documento essencial é o projeto urbanístico, constituído de plantas, memorial descritivo e quadro demonstrativo de áreas. Este projeto, elaborado em escala adequada (1:1.000 ou maior) e preferencialmente georreferenciada, deve conter, no mínimo, o nome do assentamento, sua localização e uma planta contendo o traçado do sistema viário e de circulação, as quadras e lotes com as respectivas dimensões, área e numeração, as áreas destinadas a uso público institucional, as áreas verdes, as APPs e as faixas não edificáveis.

O memorial descritivo deve conter um breve relato sobre o processo de regularização fundiária. Poderá conter uma apresentação geral; croqui de situação com a localização da área de intervenção e seu entorno imediato em escala adequada; descrição dos aspectos legais e institucionais incidentes na área; justificativa e condicionantes do parcelamento do solo urbano; histórico da ocupação da área; situação dominial; descrição analítica do sítio físico; localização; topografia; formas de uso e ocupação do solo; sistema de circulação; infraestrutura urbana; densidade; espaços e equipamentos públicos; sistema de endereçamento; e normas de uso e ocupação do solo.

O quadro demonstrativo de áreas deve conter a identificação e a área de cada lote, do sistema viário, das áreas verdes, das áreas institucionais e das faixas de domínio e servidão. O somatório dessas áreas deverá coincidir com a área total da gleba expressa na matrícula existente no Cartório de Registro de Imóveis.

5.5 A regularização fundiária dos lotes

Uma vez que a propriedade do terreno ocupado pelo assentamento esteja regularizada, o projeto de urbanização, elaborado em conjunto com a comunidade, tenha sido aprovado nos órgãos competentes, o cadastro físico e social finalizado, o projeto de urbanização tenha sido registrado no Cartório, com a abertura de matrícula para os lotes, pode-se passar

finalmente para a regularização do lote em nome do morador, com a concessão de um título de propriedade, de legitimação de posse, ou de concessão e o registro deste título na matrícula do lote.

Neste item vamos tratar do processo de regularização dos lotes de ocupações (vilas ou favelas) em áreas públicas e privadas. Para os casos de loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, mais uma vez remetemos o leitor para Ministério das Cidades (2007).

■ Áreas públicas

Conforme definido no artigo 98 do Código Civil, são públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno: a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. São classificados em: bens de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; bens de uso especial, como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública ou de suas autarquias; e bens dominiais, que constituem o patrimônio da União, dos Estados e dos municípios que não são afetados a uma destinação pública específica.

Observa-se que o Código Civil classifica os bens públicos de acordo com sua destinação, ou seja, há casos em que o bem público está afetado a uma destinação que limita seu uso e finalidade.

■ Áreas públicas de Estados e municípios

Vamos tratar do caso em que o agente responsável pela regularização fundiária é um órgão do poder público proprietário da área do assentamento. Se o responsável pela regularização for diferente do proprietário do terreno (por exemplo, se um órgão municipal estiver regularizando uma área estadual ou vice-versa), o que só pode ser feito por meio de um acordo entre eles, o termo de cooperação deverá estabelecer as responsabilidades de cada entidade pública participante do processo.

Se a área ocupada for de uso comum do povo ou de uso especial, deverá ser providenciada inicialmente sua desafetação. Para tanto, o Poder Executivo proprietário da área deve propor um projeto de lei, juntando planta que identifique a área em tela, objetivando que o respectivo Poder Legislativo desafete a área de sua destinação original e autorize a transferência para os ocupantes.

O poder público pode, de forma discricionária justificada pelo interesse social, regularizar os assentamentos informais em favor dos atuais ocupantes, por meio de instrumentos como a CDRU, CUEM, doação, alienação ou direito de superfície, já discutidos no Capítulo 4.

■ A regularização por meio da CDRU, doação, alienação e direito de superfície exige, além da desafetação, lei autorizativa específica, de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993.

Já a CUEM é um instrumento que independe da vontade do administrador público, constituindo-se em um direito do cidadão que preenche as condições para sua

requisição. Sua base legal é a Constituição Federal, artigo 183, disciplinada pela Medida Provisória 2.220, de 2001. Aplica-se, portanto às terras da União, Estados, Distrito Federal e municípios, independente da sua classificação. Entende-se que, a partir das regras do Estatuto da Cidade, a desafetação de área passível de CUEM é desnecessária, uma vez que o direito de uso tem o caráter do direito subjetivo, instituindo automaticamente uma nova afetação (moradia de interesse social) ao imóvel público.

Como a CUEM aplica-se a imóveis urbanos, quando se tratar de terras da União, Estados e Distrito Federal, a solicitação administrativa deverá conter uma certidão da prefeitura, atestando a localização do imóvel em área urbana e sua destinação para moradia. Moradias com uso misto (residencial e comercial) podem ser beneficiadas com a CUEM. Já a regularização de lotes com outros usos, como templos religiosos ou comércios, deverá ser realizada por meio de outros instrumentos como a CDRU, alienação, doação ou direito de superfície.

■ Áreas públicas da União

No caso de regularização fundiária de áreas da União, o órgão responsável é a SPU, que possui gerências regionais em cada um dos Estados. A SPU apoia a regularização das ocupações de interesse social em seus imóveis por meio da gestão compartilhada com os municípios, Estados ou Distrito Federal. A participação da comunidade no processo de decisão é condição essencial para o estabelecimento das parcerias, que são formalizadas por meio de acordos de cooperação técnica. Esses instrumentos reforçam a articulação entre os órgãos públicos das diferentes esferas de governo e entre o poder público e a população, favorecendo a implantação das ações conjuntas.

Os termos de cooperação são assinados pela SPU, em Brasília, a partir de proposta da Gerência do Patrimônio da União (GRPU), responsável por instruir os processos nos Estados.

Além da CUEM, CDRU, direito de superfície, alienação e doação, que se aplicam a qualquer área pública, inclusive às da União, os principais instrumentos de regularização específicos para as ocupações em terras da União são o aforamento (instrumento definitivo) e a inscrição de ocupação (instrumento temporário), já discutidos no Capítulo 4 desta aula.

O procedimento para concessão do título de propriedade, concessão ou aforamento por meio da gestão compartilhada é discutido com detalhes em Ministério das Cidades (2007).



■ Áreas particulares

Na regularização de ocupações de interesse social em áreas particulares objeto de ações de urbanização implementadas pelo Poder Público, pode-se adotar basicamente quatro diferentes estratégias:

- **demarcação urbanística pelo Poder Público.**
- **desapropriação pelo poder público;**
- **compra da área pelos moradores;**
- **reconhecimento do direito de propriedade dos moradores por meio de uma ação judicial de usucapião.**

A desapropriação, mais onerosa para o Poder Público, só deve ser utilizada quando não se configurar o direito dos moradores à aquisição dos lotes por meio das ações de usucapião. No processo judicial de desapropriação, o Poder Público deposita o valor de avaliação do imóvel em Juízo e solicita a imissão na posse, após a qual pode proceder à regularização em favor dos moradores mesmo antes da sentença definitiva. Estando o Poder Público com a posse da área, a regularização fundiária prossegue da forma como descrita para as áreas públicas.

Os moradores podem adquirir a área diretamente do proprietário, cabendo ao poder público o papel de auxiliar técnica e politicamente a negociação. O governo federal, assim como alguns Estados e municípios, dispõem de modalidades em seus programas habitacionais que fornecem recursos para a compra de terrenos pelos moradores. Uma vez em posse dos moradores, o interesse social justifica a participação do Poder Público na urbanização e regularização fundiária do assentamento e dos lotes.

Finalmente, a ação de usucapião, nas suas diversas modalidades, é uma iniciativa dos próprios moradores que detém o direito constitucional aos seus lotes. O reconhecimento da aquisição do domínio pela usucapião deve ser, em regra, requerido em juízo. Como exceção, há a possibilidade introduzida pela Lei Federal 11.977 de aquisição de domínio pela via extrajudicial, exclusivamente para a modalidade da usucapião especial urbana, na forma coletiva ou individual, que se dá por meio da realização pelo Poder Público dos procedimentos da demarcação urbanística e legitimação de posse.

As principais formas de ação de usucapião especial urbano, instituída pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade são: a Usucapião individual – utilizada quando o requerente é um único indivíduo e sempre que o terreno puder ser individualizado, ou seja, seus limites e dimensões definidos, confrontantes identificáveis e possuir acesso para logradouro público; Usucapião plúrima – aplicável quando o requerente é um grupo de indivíduos, mas cada um pode ter seu o lote

individualizado. A inclusão de várias requisições em uma única ação simplifica sua tramitação, gerando economia processual e agilizando o processo de regularização. Há juízes que limitam o número de famílias em cada ação; Usucapião coletiva – deverá ser empregada quando se pretender a declaração de domínio em área onde não for possível individualizar lote ou construção, com pessoas vivendo em situação de comosse. A sentença que declarar a aquisição do domínio declarará a existência de um condomínio indivisível onde cada condômino terá fração ideal no terreno, que pode ser igual para todos ou diferenciada, de acordo com declaração prévia assinada pelos requerentes.

■ O novo Código Civil nos artigos 1.238 a 1.242, estabelece condições em que se admite a aquisição da propriedade por usucapião, prevendo, além da usucapião urbana (artigo 1.240), outras formas de aquisição da propriedade por usucapião, quais sejam:

■ Usucapião Extraordinária para moradia ou produção (artigo 1.238, parágrafo único, do Código Civil). Os principais requisitos são: comprovação de dez anos de posse justa (posse que não decorre de violência, não é fruto de ato de violência, não foi conquistada de forma sub-reptícia ou não encerrou posse exercida em nome de outra pessoa ou terceiros); ininterrupta; e, sem oposição. É necessária a comprovação da fixação e manutenção de moradia ou realização de serviços produtivos no imóvel. Não há necessidade de ser o único bem do autor, inexistindo limitações quanto às dimensões do imóvel.

■ Usucapião Ordinária (artigo 1.242 do Código Civil). Os principais requisitos são: comprovação de dez anos de posse (15 anos quando o prazo tiver início antes de junho de 1997); comprovação de que a posse é de boa-fé (quando o possuidor desconhece o obstáculo que impede a aquisição do imóvel); e comprovação de que a posse é ininterrupta e sem oposição. É necessária a apresentação de documento que comprove a boa-fé, como contrato de compra, de compromisso ou promessa de compra ou de cessão de direitos do imóvel objeto da posse.

■ Usucapião Ordinária decorrente de registro cancelado: (artigo 1.242, parágrafo único do Código Civil). Os requisitos são: cinco anos de posse de boa-fé; ininterrupta; e sem oposição. Além de documento ou contrato de

compra, de compromisso ou promessa de compra ou de cessão de direitos do imóvel objeto da posse, deve ser apresentada prova do cancelamento do registro imobiliário antecedente.

■ Apesar de o processo de usucapião prescindir da vontade dos governos, dependente apenas da comunidade organizada e de uma assessoria jurídica, a prefeitura e o Governo do Estado podem ser parceiros na regularização, apoiando a instrução dos processos por meio de levantamentos topográficos, plantas, cadastramento físico social e assessoria jurídica. A Defensoria Pública é também um parceiro importante, podendo se responsabilizar diretamente pelos componentes jurídicos prévios à propositura das ações (pesquisa fundiária, diagnóstico, elaboração das ações, etc.) ou participar como consultora de tais etapas, vindo nas duas hipóteses a ser a proponente da ação, e, por conseguinte, responsabilizando-se por seu acompanhamento.

6. Conclusões ■

Como vimos, a urbanização integral dos assentamentos, com a regularização urbanística e dominial finalizada por um título de propriedade ou concessão de uso devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis, é um enorme desafio para o poder público.

Desafio que deve ser enfrentado se quisermos garantir a sustentabilidade da urbanização, a plena integração do assentamento urbanizado à cidade e a concretização do direito à moradia digna reconhecido pela nossa Constituição a todos os brasileiros.

Os programas de urbanização de assentamentos do governo federal, inclusive aqueles desenvolvidos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), já incluem a regularização fundiária como componente essencial.

Nesta aula, buscamos desenvolver alguns elementos que precisam ser considerados no programa de urbanização para que se atinja o objetivo de incluir a regularização fundiária. Transformar esses elementos em caminhos concretos e eficazes é uma tarefa daqueles que estão com a mão na massa, construindo, nos municípios brasileiros, as cidades para todos, pobres e ricos, todos com direitos iguais a uma moradia digna e a uma cidade justa, ambiental e socialmente equilibrada.



Referências Bibliográficas

- BRASIL. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Manual de Regularização Fundiária Plena*/Coordenação Geral: Celso Santos Carvalho e outros, (2007). Ministério das Cidades. Brasília.
- BRASIL. Constituição, 1988.
- BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001.
- BRASIL, Medida Provisória nº 2.220, de 2001.
- BRASIL, Lei Federal 11.977 DE 2009
- BRASIL, Lei nº 10.406. de 2002.
- BRASIL, Lei nº 6.766, de 1979.
- BRASIL, Lei nº 9.785, de 1999.
- BRASIL, Projeto de Lei nº 3.057, de 2000.
- BRASIL, Lei nº 4.771, de 1965.
- BRASIL, MP nº 2.166-67, de 2001
- BRASIL, Lei nº 6.938, de 1981.
- BRASIL, Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.
- BRASIL, Lei nº 11.481, de 2007.
- BRASIL, Lei nº 8.666, de 1993.
- BRASIL, Lei nº 11.481, de 2007.
- BRASIL, Lei nº 9.636, de 1998.
- BRASIL, Lei nº 6.015, de 1973.
- BRASIL, Resolução CONAMA nº 369. de 2006.
- BRASIL, Decreto-lei nº 267, de 1.979.
- CAZETA, Luis Carlos. *Legislação imobiliária da União – anotações e comentários às leis básicas*. Brasília: Secretaria do Patrimônio da União, 2002. Disponível na página da Internet <http://www.spu.planejamento.gov.br/>
- FERNANDES, Edésio; SANTOS, Celso Carvalho. *Regularização Fundiária Plena – referências conceituais* – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- IBAM. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro:IBAM, 2003.
- ONU. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2000.
- ROLNIK, Raquel [et al.]. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes* – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ROLNIK, Raquel [et al.]. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos* – Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- SAULE JUNIOR, Nelson; FONTES, Mariana Levy Piza. *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.