

Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	
Disciplina: Regularização Fundiária e Procedimentos Administrativos	
Unidade 03	
Professor(a): Carlos Aguiar e Tereza Borba	

MÓDULO IV – AULA 3

Professores: Carlos Aguiar e Tereza Borba

FORMAS DE EXPEDIÇÃO, REGISTRO, REMOÇÕES E QUESTÕES AMBIENTAIS.

1. Formas de Expedição

Será expedida de forma **administrativa ou Judicial**.

Na forma administrativa, **ato administrativo vinculado**, assume a forma de Contrato, com cláusulas definidas pela autoridade pública, no caso, uma **espécie de Contrato Dirigido ou Regulamentado**.

A emissão da CUEM, sob esta forma pode ser “sponte propria”, voluntária ou mediante provocação do administrado.

Mediante provocação, tem a disposição um prazo de **12(doze) meses** para **analisar e decidir** acerca do requerimento da CUEM.

A previsão do art. 6º, § 1º, conforme texto expresso, é para “**decidir o pedido**”.

Tem a princípio, o Poder Executivo, um prazo de 12(doze) meses, apenas para decidir, **positivamente ou negativamente**, acerca do pedido, e não para expedir a CUEM ou para implementar a remoção, se for o caso.

Na forma administrativa, deve ser instaurado um **Processo Administrativo**, devidamente instruído pelo ente estatal, com possibilidades de o administrado ali comparecer para prestar informações, juntar documentos porventura exigidos, etc.

Sendo o caso de uma **posição negativa** da Administração Pública, devem os requerentes ser notificados, para o eventual **exercício facultativo do Recurso Administrativo e do Recurso Judicial**, ambos portadores de **prazos prescricionais**.

Pedido de Reconsideração e Reclamação Administrativa podem questionar o parecer negativo do Poder Executivo.

É de boa prática que o concessionário provoque o **Ministério Público** para acompanhar a tramitação administrativa do requerimento.

Atuando como “custo legis” já que o pedido da CUEM envolve **Direito Social e Individual Indisponível**, pode inclusive o MP realizar no prazo de 12(doze) meses **Audiências Públicas** no sentido de ter acesso ao trâmite administrativo, com vistas a **velar pelo melhor Direito** dos requerentes e, sobretudo, pressionar pela **celeridade** na análise dos requerimentos, no sentido de que no período legal previsto seja decidida, e **se possível** implementada, a expedição da CUEM.

Não goza de previsão legal a negativa da Administração Pública ao requerimento da CUEM de que é necessário uma **Regulamentação Normativa** da Medida Provisória.

Os textos legais do ente estatal, sobretudo do Município, devem **receptionar** o conteúdo da Medida Provisória, sendo **ilegais** aqueles que contrariam a redação e o espírito contido na espécie normativa citada.

Não pode, porém, **sustar a implementação** da Medida Provisória à guiza de **ausência de uma norma local** regulamentadora.

Importante registrar que o exercício do Poder Regulamentar pelo ente estatal não é possível **nulificar, impedir, modificar, emendar, adiar execução** do texto da Medida Provisória.

Qualquer iniciativa dessa natureza deve ser denunciada ao **Ministério Público Federal e/ou Estadual**.

Ao que tudo indica, o art. 6º instaurou mais um caso de **Instância Administrativa de Curso Forçado**.

O trâmite da CUEM, inicialmente no âmbito da Administração Pública, é exigência da Medida Provisória, pois seu curso judicial se dá apenas **supletivamente**, quando houver **recusa, omissão** do Poder Executivo ou em **grau de Recurso Judicial** à decisão administrativa.

Além do trâmite processual vagaroso, os autores-posseiros podem deparar-se com o **Recurso Ex-Oficio**, no caso de sentença judicial desfavorável ao Poder Público.

A forma de evitar o recurso de ofício talvez seja **desconsiderar valor econômico** ao terreno público ocupado, principalmente se o Bem Público for de Uso Comum **destituído de valor patrimonial**.

Observe-se ainda que, no caso de **Bem Dominical**, como no caso de Bem de Uso Comum ou Especial, **não haverá alienação**, e sim o Direito de Uso.

Caso a presença no local inicialmente ocupado não seja possível por constituir **risco à vida e à saúde dos ocupantes**, diante da recusa ou omissão, é possível uma **Ação Judicial de Obrigação de Fazer**, pretendendo-se uma **Sentença Mandamental**, que imponha ao Poder Executivo uma “**obligatio faciendi**” de remover os ocupantes para outro local, **dotado de Moradia/Habitação**, sendo inclusive possível a imposição judicial de **multa** ao ente executivo por atraso no cumprimento da decisão judicial.

Questão interessante, quando do trâmite judicial do requerimento da CUEM, é que o Magistrado pode reconhecer este direito, inclusive àquele com **posse nas situações previstas nos incisos I/V do art. 5º**, caso haja omissão do Poder Público, determinando a expedição da CUEM no mesmo local ou impondo a remoção para outro local.

A faculdade contida no caput do art. 5º é **extensiva, própria apenas da Administração Pública**.

Caso o pronunciamento do Poder Público, no âmbito do art. 5º, seja de alguma forma, desfavorável aos requerentes, com relação ao seu Direito de Moradia no espaço urbano, **pouca coisa poderá ser desfeita no Poder Judiciário**, exceto com relação a **vícios** que tenham condições de nulificar a manifestação do Poder Público.

Isto porque, no âmbito do art. 5º, o Poder Estatal, em relação aos posseiros ali localizados, exercita um **ato administrativo discricionário**, sendo sua negativa exercício de **mérito administrativo**.

Logo, o Poder Judiciário, em caso de impugnação da decisão administrativa, irá cingir-se à **Legalidade, Moralidade** e à **Legitimidade** da decisão administrativa, jamais ao Mérito, a decisão em si.

2. Do Registro

O trâmite processual da CUEM, em forma de Ação Judicial, confere aos autores-posseiros que sejam **pobres na forma da Lei**, como de fato são, os Benefícios da **Assistência Judiciária Gratuita**.

Dessa forma, inclusive o **Registro** do Título da CUEM no Cartório de Imóvel será **Gratuito**.

A **eficácia da sentença judicial** a conferir a CUEM exige o registro na forma do art. 6º, § 4º.

O Registro é **efeito direto da sentença judicial**, condição de **eficácia** desta, quando reconhece Direito real, como é o caso.

Dessa forma, já na Ação Judicial devem os posseiros requerer ao Magistrado que **determine ao Cartório de Imóvel** o registro gratuito.

Mesmo diante de posseiros **evidentemente pobres** e sem condições de arcar com despesas cartoriais, tem-se o risco da emissão de Títulos de CUEM, **destituídas de sua ultimação** pelo concessionário, no caso, o registro no Cartório competente.

Há o perigo de custo e investimento público **destituído de eficácia**, pois teremos CUEM sem o obrigatório registro, tudo isso em virtude da pobreza comprovada dos beneficiários.

Portanto, em atenção ao objetivo da Medida Provisória, da natureza gratuita da CUEM e com base ainda nos **Princípios Administrativos da Finalidade e da Razoabilidade**, e considerando a Lei Federal nº 10.931/2004, tais despesas não serão custeadas, inclusive, pelo Poder Público concedente.

Registre-se que a inércia, omissão ou recusa injustificada, pode caracterizar **Abuso de Direito**.

Observe-se ainda que, no caso de Ação Judicial, é interessante reunir os posseiros em **grupos afins**, estando juntos aqueles com residências mais próximas, os posseiros mais antigos, ou aqueles com instrução probatória mais consistente.

Nunca deve ser aleatória, a composição dos posseiros na Petição Judicial.

Com relação aos **idosos**, devem constituir igualmente grupo distinto, no sentido de se requerer ao Magistrado um **trâmite processual preferencial**.

3. Remoções e Questões Ambientais

Seja de alvenaria, madeira, erguida de barro, bem edificadas ou sob frágil edificação, para agonia de alguns arquitetos e assistentes sociais, desde que abrigue a **moradia de alguém ou de uma família**, de forma **perene, consolidada** com o tempo, deve tal posse ser regularizada, desde que atenda os requisitos necessários, isto **em tese**.

Isto porque a atuação do Poder Executivo legalizando a Posse da Terra de ocupantes de áreas públicas impõe também uma **atividade Urbanizadora**.

Portanto cabe às entidades dos Movimentos Sociais, e ao Ministério Público, exercer o **Controle Administrativo e Judicial** do Poder Executivo na emissão da CUEM, no sentido de que esta ação administrativa não se transforme em **mera entrega de títulos**, com **finalidades eleitoreiras** ou emitidas em **desacordo** com o texto da Medida Provisória.

A CUEM pressupõe, pois, **Urbanização** da área ocupada ou da área a ser ocupada, em caso de remoção, em consideração, à presença de posseiros no meio urbano e em respeito ao **Meio Ambiente Natural e Urbano**.

Nos casos em que a presença do posseiro pode acarretar Danos Ambientais, o texto da Medida Provisória deveria **Impor a Remoção Obrigatória**, assim como faz nos casos do art. 4º.

Este é o **segundo senão** da Medida Provisória, e representa o **segundo aspecto negativo da CUEM**.

A remoção de famílias com moradia em situação de risco ou prejuízo à Preservação Ambiental ou à Proteção dos Ecossistemas Naturais, **como Faculdade** do Poder Público é **Flagrantemente Inconstitucional**.

Assim, o **Município** que tem o **Poder** de promover o **Adequado Ordenamento Territorial**, mediante **Planejamento e Controle de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo Urbano** (art. 30, VIII, Lei Magna), inclusive de terrenos públicos situados em seu território, **pode e deve**, com base no exercício do **Poder de Polícia Administrativa**, impedir atividades legalizatórias por partes dos demais entes federais que **atentem contra a Preservação Ambiental e o Ecossistema Natural**, sob pena de **Crime de Responsabilidade e Crime Ambiental**.

A **Lei do Plano Diretor** deve ser um importante aliado neste mister, atribuído constitucionalmente ao Município.

Cabe também aos **Movimentos Sociais**, por meio de **Representação**, acionar o **Ministério Público**, para que este, com base na Lei 6.938/81, que estabeleceu a **Política Nacional do Meio Ambiente**, considerando ainda a Lei 7.347/85, que estabeleceu a **Ação Civil Pública**, apurar e pretender a sanção de práticas que atinja a **Preservação Ambiental e os Ecossistemas Naturais**, no âmbito da CUEM.