Instituto Jones dos Santos Neves

Instituto de Desenvolvimento Urbano
e Habitação do Espírito Santo

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano





Regularização Fundiária

2016

Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas sob a égide da lei federal nº 11.977/09

Instituto Jones dos Santos Neves

Regularização fundiária. Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas sob a égide da lei federal nº 11.977/09. Vitória, ES, 2016.

70p. il.

1.Regularização fundiária. 2.Legislação Urbana. 3.Assentamento Urbano. 4.Loteamento. 5.Posse da Terra. 6.Manual Técnico. I.Título

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Paulo Hartung
Governador

César Roberto Colnaghi
Vice-Governador

Regis Mattos Teixeira
Secretário de Estado de Economia e Planejamento

João Carlos Coser
Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Eder Pontes da Silva
Procurador-Geral de Justiça

Isabela Cordeiro de Deus
Promotora de Justiça Dirigente do Caoa

CAOA - Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente, Bens e Direitos de Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico, Paisagístico e Urbanístico

COLABORADOR/CAOA

Eliane Barbarioli Santi

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO - IDURB

Caroline Jabour de França
Diretora Presidente

Juliana Caran Lima Dias
Gerente de Desenvolvimento Social

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

Andrezza Rosalém Vieira
Diretora - Presidente

Andréa Figueiredo Nascimento
Diretora Administrativa e Financeira

Ana Carolina Giubert
Diretora de Estudos e Pesquisas

Pablo Silva Lira
Coordenador de Estudos Territoriais

EQUIPE TÉCNICA

Adauto Beato Venerano
Coordenação

Adauto Beato Venerano
Nathalia Nogarolli Bonadiman
Revisão de Texto

PRODUÇÃO

Adauto Beato Venerano
Juliana Caran Lima Dias - Idurb
Revisão de Texto

Eugênio Herkenhoff
Lastênio João Scopel
Projeto gráfico/Editoração e capa

Eugênio Herkenhoff
Ilustrações

Andreza Ferreira Tovar
Bibliotecária

COLABORADORES/IJSN - 1ª Versão

Adauto Beato Venerano
Eliana Abaurre Ferrari
Érica Marcia Leite Barros
Heloísa Helena Nogueira da Silva
Inês Brochado Abreu
Isabella Batalha Muniz
José Carlos da Silva Oliveira
Márcia Zanotti
Sandra Soares Marques Campeão
Sônia Bouez P. da Silva



A regularização fundiária apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do direito à cidade por todo e qualquer cidadão. Nesse sentido, a regularização fundiária dos assentamentos urbanos ocupados pela população de baixa renda revela-se como um dos programas prioritários da política urbana federal com fins à inclusão social de grande parcela da população brasileira.

Para contribuir com o Programa de Regularização Fundiária - Morar Legal lançado pelo Governo do Estado do Espírito Santo buscou-se a atualização do Guia de Orientação para áreas urbanas consolidadas para fins de Regularização Fundiária publicado em 2010 pelo Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN em parceria com o Centro de Apoio Operacional da Defesa do Meio Ambiente - CAOA do Ministério Público Estadual.

Desta forma, o Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN em parceria com a Secretaria Estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB e com o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do ES - IDURB, pretende colaborar com os municípios orientando as ações do Poder Público nas questões relacionadas a Regularização Fundiária propondo uma abordagem multidisciplinar da temática, principalmente no tocante à aplicação dos instrumentos necessários para o desenvolvimento de Programas de Regularização Fundiária de Interesse Social.



Introdução 5

01. Ocupação e Urbanização 6

02. Regularização Fundiária - Conceito 9

03. Atores envolvidos na RF 12

04. Tipos de Ilegalidade 15

05. Instrumentos para a RF 19

06. Programa Municipal de Regularização Fundiária (PRF) 25

07. Diagnóstico para RF 29

08. Regularização Urbanística 37

09. Mobilização Social 48

10. Legalização Jurídica 51

11. Considerações Finais 62

12. Referências 64

13. Anexo: Marcos Jurídicos 66

14. Endereços Úteis 70

Sumário



A reestruturação produtiva no Brasil e o respectivo processo de urbanização acelerada impactaram diretamente a base territorial de forma excludente, caracterizada pela fragmentação do espaço e pela exclusão social e territorial. Dentre as consequências deste processo, temos a expansão das periferias urbanas e respectivos processos de ocupação informal. Este quadro de irregularidades assume grandes proporções no território brasileiro, onde o acesso ao solo urbano e à moradia para grande parte dos brasileiros se deu através de mecanismos ilegais de uso e ocupação do solo, resultando em problemas de ordem social, econômica, urbana e ambiental.

Com a criação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), novas perspectivas surgiram para orientar as ações do Poder Público municipal com fins à elaboração e à execução da política urbana, reforçando os princípios da função social da propriedade e da cidade, consagrados desde a Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a regularização fundiária surge como um dos instrumentos mais importantes para a recomposição do tecido urbano e a conquista do inegável direito à cidade por todo e qualquer cidadão.

Em atendimento a exigência do Estatuto da Cidade, a maior parte dos municípios já tinha, em 2006, seus Planos Diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Assim, cabe ao município a difícil tarefa de avaliar a cidade como um todo, verificando em seu território a melhor solução para os problemas gerados pela ocupação descontrolada, bem como prevenir situações de risco social e ambiental, organizando o território e estimulando a regularização fundiária.

Contudo, as exigências do Estatuto da Cidade trouxe uma série de dificuldades aos municípios, posto que os mesmos não estavam preparados para a compreensão dos instrumentos e implementação da legislação urbanística pertinente ao trato da questão urbanística. Os municípios tiveram que contar com o auxílio de instituições governamentais na aplicação de programas de capacitação destinados a seu corpo administrativo, além da necessidade de buscarem incentivos financeiros do Ministério das Cidades.

Com o objetivo de proporcionar uma ampla compreensão do universo multidisciplinar expresso no Estatuto da Cidade e suprir as deficiências no cumprimento da referida Lei, assim como orientar os municípios na aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos, no período de 2005 a 2007, o IJSN publicou a primeira versão do “Guia de orientação para áreas urbanas de ocupação consolidada” (2007).

Em 2010, frente à complexidade da questão fundiária urbana, foi firmado o Protocolo de Cooperação Técnica do IJSN com o Ministério Público resultando dentre outras ações, na atualização do “Guia de orientação para áreas urbanas de ocupação consolidada”, em função da promulgação da Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009 e a necessidade de adaptação à legislação mais atual, consolidando e esclarecendo conceitos.

No presente momento, em função da elaboração do Programa Estadual de Regularização Fundiária, “Morar Legal”, uma parceria entre a Secretaria Estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento - SEDURB, o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do ES - IDURB e o Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, considerou-se importante uma reedição do presente Guia, revisado e atualizado, tendo em vista que contempla as diversas etapas do processo de regularização fundiária, disponibilizando informações que possam auxiliar os municípios quanto aos procedimentos relativos à aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos pautados em abordagens interdisciplinares necessárias para implementação dos Programas Municipais de Regularização Fundiária.

1- Ocupação e Urbanização



Historicamente verifica-se que a questão habitacional e as irregularidades urbanísticas e fundiárias decorrentes espelham-se em tímidos processos de proposição/criação de legislação regulamentadora e fiscalizadora das atividades de parcelamento do solo atrelado a falta da definição de uma Política Nacional de Habitação, que pudesse amenizar os efeitos perversos deste processo de urbanização.

Assim, o crescimento desordenado e a ausência de políticas públicas na área de habitação, arcada pelo baixo investimento ou incentivo à produção de habitação às classes menos favorecidas, culminaram na criação de um padrão excludente de desenvolvimento urbano no Brasil, representado pelo surgimento de favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, loteamentos ilegais.

Favelas, cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos ilegais

Características comuns:

- elevada densidade habitacional,
- deficiência de infraestrutura,
- carência de equipamentos comunitários e de áreas livres de lazer,
- habitações precárias,
- ocupações em áreas de risco iminente ou de áreas de interesse social
- irregularidade fundiária e edilícia.

Dentre as consequências do processo de urbanização acelerada e desordenada das cidades brasileiras, a proliferação de processos informais de ocupação urbana assume proporções preocupantes.

O acesso ao solo urbano e à moradia para grande parte dos brasileiros só foi possível através de mecanismos informais e ilegais, resultando em problemas de ordem social, econômica, urbana e ambiental, comumente em áreas impróprias ao uso habitacional.

> *[...] como soluções adequadas ainda parecem estar longe e nas cidades o crescimento natural e a migração exige soluções imediatas, as populações continuam a ocupar e invadir áreas livres, públicas e privadas. Na ausência de soluções preventivas, resta ao poder público, em princípio, três alternativas: ignorar os fatos, despejo forçado ou regularização das ocupações [...]* (ALFONSIN, 1997).

A falta de investimentos e o reduzido planejamento do Estado na ampliação da infraestrutura urbana, bem como ao fomento de um mercado imobiliário elitista, culminou na falta de imóveis destinados à população de baixa renda, num significativo aumento de imóveis subutilizados dentro do espaço urbano, e, sobretudo, no crescimento abrupto de uma população desamparada, com a formação de um cinturão marginal nas cidades, surgindo os assentamentos irregulares, tais como favelas e loteamentos informais, implantados muitas vezes pelos próprios moradores, sem observância das normas legais aplicáveis.

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 introduz de forma inédita um capítulo específico sobre política urbana inaugurando uma nova ordem legal urbana no Brasil, pautada pelo direito à moradia e à cidade.

Após quase 20 anos de lutas dos movimentos sociais pela reforma urbana no início deste século, foi aprovado o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01, que regulamentou os artigos 182 e 183 do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.



O preceito constitucional da função social da propriedade vislumbra grandes perspectivas em direção à democratização do espaço urbano. Dizer que a propriedade urbana precisa cumprir uma função social é o mesmo que afirmar que a terra urbana deve servir ao interesse coletivo em vez de restringir-se ao direito individual de propriedade, buscando o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana.

Complementando o rol de objetivos da política de desenvolvimento urbano, o poder municipal reforça seu papel fundamental nesse contexto, especificando, detidamente, as limitações e as determinações a serem observadas no trato da propriedade urbana. Cabe ao município a difícil e fundamental tarefa de avaliar a cidade como um todo, verificando em seu território a melhor solução para os problemas gerados pela ocupação descontrolada, bem como prevenir situações de risco social, organizando as áreas inadequadas ao uso habitacional e estimulando a regularização fundiária.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, veio fortalecer e apoiar o desenvolvimento das ações previstas no Estatuto da Cidade, por intermédio de suas quatro secretarias; e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos apresenta a regularização fundiária como uma das suas principais diretrizes.

A Lei nº 11.977/2009 foi um importante marco regulatório, pois pela primeira vez, a regularização fundiária é definida numa Lei Federal, que estabeleceu, ainda, procedimentos, competências e criou importantes instrumentos para a sua efetivação, modernizando e inovando a sua aplicação, iniciando-se assim, um novo e propício momento para a regularização fundiária urbana no Brasil.

Com vistas a aprimorar a legislação foi publicada a Lei Federal nº 12.424/11, que também altera a Lei nº 6.015/1973, a Lei dos Registros Públicos que, dentre outras medidas, trouxe uma relevante desburocratização do sistema de registros públicos brasileiros. Tal lei é de relevante importância especialmente, para as prefeituras municipais que, com a lei, passaram a ter mais autonomia e novos mecanismos para enfrentar o quadro da irregularidade em seus territórios.

A implementação de ações de regularização fundiária de forma ampla, contribuem com a construção de cidades mais justas, transformando a realidade desigual de nossas cidades, no entanto depende de uma articulação de todos os entes da federação, e de uma participação da sociedade.

2 - Regularização Fundiária - Conceito



O QUE É REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (RF)?

O conceito de Regularização Fundiária (RF) consagrado em diversas publicações é aquele formulado por Betânia Alfonsin, através de uma visão bastante holística do processo.

> *Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária* (ALFONSIN, 1997).



Analisar esse conceito como um processo de intervenção pública significa dizer que a Regularização Fundiária demanda uma política governamental que tenha metas, estratégias e sustentação, com o objetivo de criar condições para que o poder municipal exerça seu dever constitucional de garantir o cumprimento integral da função social da cidade e da propriedade urbana.

Entender RF como regularização jurídica, física e social é reafirmar o caráter multidisciplinar e interdisciplinar da questão. Omitir qualquer uma de suas interfaces é correr o risco de fracassar.

A regularização jurídica das áreas é imprescindível, pois expressa o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes. Mas isso não basta. É preciso, ainda, levar esse espaço urbano a integrar-se na cidade.

Analogamente, o processo estaria incompleto em seu objetivo se ocorresse todo o redesenho da circulação, tamanho dos lotes, alocação de casas precárias ou situadas em áreas de risco ou de preservação ambiental, sem que houvesse a titulação jurídica, o que perpetuaria a insegurança da posse e negaria o direito de morar dos ocupantes.

Contudo, não adianta uma integração física e jurídica desses assentamentos à cidade formal, desconsiderando a segregação social e a miséria inerentes a estes moradores.

> *Regularização fundiária constitui fator essencial para a democratização das relações sociais, por isso mesmo, desempenha uma função decisiva na conquista da cidadania e, em decorrência, na diminuição da exclusão social. (Revista eletrônica Polêmica, 2006).*

As ações não podem ser impostas pela administração pública. Devem ser pactuadas com os moradores, envolvendo a população nas principais decisões, em uma relação de confiança, e não de convencimento, tendo em vista os benefícios das intervenções urbanísticas e das melhorias que a RF trará em prol dessa comunidade. Somente uma gestão compartilhada de políticas públicas integradas e integradoras será capaz de garantir a sustentabilidade do processo.

Esse conceito de ALFONSIN, consagrado há mais de duas décadas em tantas publicações está positivado na Lei Federal nº 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

> *A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.46).*

Vale ressaltar que essa norma jurídica sublinha como um dos objetivos da regularização fundiária o de "garantir o direito social à moradia". Não se trata, aqui, apenas da questão construtiva em si, mas de algo bem maior: da qualidade de vida da população; elemento que traz, acessoriamente, todos os benefícios capazes de tornar o habitat equilibrado.

Nesse sentido, não há como falar em regularização jurídica plena, sem articular ações no âmbito jurídico, ambiental, urbanístico e social. O problema da irregularidade dominial encontra-se no âmbito jurídico da regularização fundiária, enquanto o problema dos assentamentos implantados em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente encontram-se na dimensão urbanística e ambiental. As ações no âmbito social, por sua vez, são imprescindíveis especialmente nas ocupações de baixa renda, pois visam ampliar o direito à cidade, o exercício da cidadania e assegurar sustentabilidade a todo o processo de regularização fundiária.

Assim, uma das diretrizes da Regularização Fundiária que consta na Lei Federal nº 11.977/09) em seu artigo 48, é o de assegurar o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental.

Essa mesma lei define a Regularização Fundiária a partir de duas abordagens:

I. Regularização fundiária de interesse social, voltada para os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica há, pelo menos, 5 anos (ver páginas 21 e 22) ;

b) de imóveis situados em ZEIS (ver páginas 23 e 24); ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

II. Regularização fundiária de interesse específico: quando não caracterizado o interesse social no caso anteriormente citado.

Somente será tratada no presente guia a regularização fundiária de interesse social.

Quais os aspectos inter e multidisciplinares da RF?

O processo para a regularização fundiária abrange aspectos com abordagens específicas, que devem ser integrados e complementares entre si.

Aspectos inter e multidisciplinares da Regularização Fundiária

- **Fundiário**
  Engloba a pesquisa de documentos de existência da gleba, cadeia sucessória, plantas e cadastros existentes, a fim de possibilitar a titulação da terra.
- **Urbanístico**
  Concernente à provisão de infraestrutura e implementação de equipamentos comunitários e de lazer, regulamentando as interfaces entre as relações sociais e as formas de ocupação urbana.
- **Ambiental**
  Relativo às ações e programas preventivos e compensatórios para o meio ambiente.
- **Administrativo e fiscal**
  Concernente à inclusão das áreas regularizadas nos cadastros imobiliários e no planejamento municipal, promovendo, assim, suas atualizações para projetos urbanos da cidade, bem como para fins tributários.
- **Regulamentar**
  Relativo às certidões e averbações dos imóveis em cartórios.
- **Organizacional comunitário**
  Relativo à realização de campanhas elucidativas e de envolvimento da população no processo de regularização, com a participação dos moradores na manutenção das melhorias de infraestrutura e no controle urbano da área.
- **Social**
  Relativo à Promoção Humana, como a geração de renda, capaz de fixar os ocupantes na terra.

3 - Atores envolvidos na RF



QUAIS OS ATORES ENVOLVIDOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

Uma abordagem mais democrática da Regularização Fundiária demanda o envolvimento de vários atores na discussão das propostas de intervenção, execução de projetos e obras, elaboração e aprovação de legislações, utilização de instrumentos e viabilização de recursos.

Segundo a Lei Federal nº 11.977/09 (artigo 50), a regularização fundiária poderá ser promovida pelos seguintes atores:

- União, Estados, Distrito Federal e municípios;
- beneficiários, individual ou coletivamente;
- cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e
- entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

Além desses legitimados, outros atores também participam do processo de regularização, como as concessionárias de serviços públicos, os cartórios de registro de imóveis e o ministério público, defensoria pública, câmara de vereadores, conforme o caso.

Poder Público

União Federal

Cabe à União apoiar o desenvolvimento de programas municipais, estaduais e ações desenvolvidas pelas próprias comunidades, por meio de linhas de apoio financeiro para regularização, além de promover a remoção de obstáculos jurídicos e legais e a capacitação de equipes municipais e comunidades locais por meio do Programa Nacional de Regularização Fundiária Papel Passado.

Cabe, ainda, à União federal, a partir da atuação conjunta do Ministério das Cidades com a Secretaria do Patrimônio da União, atuar, por meio de convênios com as prefeituras e governos estaduais, na regularização dos assentamentos consolidados implantados em terrenos da Marinha e em outras terras sob domínio da União.

> *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] direito urbanístico* (artigo 24, Constituição Federal, 1988)

Estado

Cabe ao Estado apoiar o incremento dos programas municipais de regularização fundiária, seja por meio de apoio financeiro ou capacitando equipes municipais por meio do Programa Estadual de Regularização Fundiária Morar Legal.

Cabe ainda, adotar políticas que visem resolver as questões fundiárias existentes, bem como promover a titulação das suas áreas patrimoniais e terras devolutas urbanas em atenção ao princípio da função social da propriedade e ao cumprimento da finalidade das terras devolutas, qual seja atendimento do direito à moradia.

Município

Após a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, competência para elaborar leis específicas e implementar a política urbana.

Cabe ao município assegurar a seus habitantes o uso adequado do solo, o acesso à moradia digna, a melhoria da qualidade de vida, a provisão de equipamentos públicos e de infraestrutura.

A execução do Programa de Regularização Fundiária, em geral, fica a cargo

da Secretaria Municipal de Habitação ou da Secretaria Municipal de Planejamento ou de Desenvolvimento Urbano, coordenada por um departamento específico para essa finalidade e com uma estrutura composta por uma equipe multidisciplinar com arquitetos, urbanistas, advogados, engenheiros, assistentes sociais, estagiários assim como pessoal de apoio administrativo.

É importante, também, a criação de uma Comissão Técnica Municipal de Regularização Fundiária formada com representantes das secretarias municipais de meio ambiente, transporte e trânsito, obras, desenvolvimento urbano, finanças, ação social e qualquer outra que desenvolva trabalhos relacionados às ações de Regularização Fundiária, no sentido de acompanhar e integrar as ações, fomentando mecanismos que favoreçam o cumprimento da sua função social da cidade.

Cartório de registros imobiliários

Todo processo de regularização fundiária somente estará finalizado e consolidado com o respectivo registro dos títulos de repasse da propriedade realizado pelo cartório de registro de imóveis.

Defensoria Pública ou Serviço de Assistência Jurídica aos municípios

Para concretização do processo de Regularização Fundiária, poderá ser necessária à atuação do Poder Judiciário (juízes e tribunais do estado e juízes federais, tribunais regionais federais em caso de áreas de domínio da União), em especial nas ações de Usucapião Urbana, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, e outras ações que envolvam interesse público.

Na falta de normas ou surgimento de dúvidas, estas devem ser suscitadas ao Tribunal de Justiça, através de sua Corregedoria Geral de Justiça, os regulamentos (denominados provimentos) que definirão critérios e procedimentos para atuação da administração pública e, principalmente, a atuação dos cartórios de registro imobiliário.

Ocupantes da área a ser regularizada

Para garantir a sustentabilidade da Regularização Fundiária, é fundamental a participação da população ocupante da área a ser regularizada tanto no processo de decisões, como também na elaboração do projeto e na execução das obras, quando necessárias.

Por meio de uma gestão compartilhada entre a administração pública e a comunidade, os esforços são potencializados, e os “ônus e bônus”, divididos em uma situação de corresponsabilidade na consolidação das decisões e ações efetivadas.

Ministério Público

Segundo a Constituição Federal (1988), é papel do Ministério Público a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Cabe, pois, ao Ministério Público garantir o cumprimento da ordem urbanística a partir do reconhecimento do direito à moradia e à regularização fundiária dos assentamentos informais.

Câmara de Vereadores

O Poder Legislativo Municipal é responsável pela aprovação das leis do município, incluindo as legislações urbanísticas pertinentes à regularização fundiária (Plano Diretor, leis de desafetação, concessão, ZEIS, dentre outras).

Organizações não governamentais e instituições

Organizações não governamentais relacionadas à questão de regularização fundiária, faculdades de Direito, Arquitetura, Engenharia, Serviço Social e outras instituições podem atuar no processo de regularização fundiária, fornecendo auxilio técnico ao Poder Público a partir de convênios preestabelecidos, como apoio na organização da comunidade, viabilização de recursos, elaboração de projetos, realização de seminários, cursos de capacitação e campanhas educativas.

4 - Tipos de ilegalidade



QUAIS OS TIPOS DE ILEGALIDADE?

A regularização fundiária apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do inegável direito à cidade por todo e qualquer cidadão, porém, com efeito, apenas curativo.

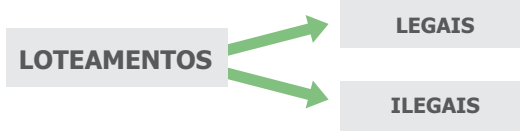
As causas de irregularidades são muitas, como, por exemplo, a negligência fiscalizatória por parte da administração pública, a irresponsabilidade do parcelador, a certeza da impunidade dos infratores, o desconhecimento dos compradores, burocracias e custos excessivos dos processos de transferência e registro, inacessibilidade à cidade formal, dentre muitos outros.

Loteamentos

É pertinente, portanto, conhecer os tipos de irregularidades presentes em grande parte das cidades brasileiras e afinar os conceitos acerca dessa temática.

Atualmente a implantação de loteamento para fins urbanos está subordinada à Lei Federal nº 6766/79 (alterada parcialmente pela Lei nº 9.785/99) e à Lei Estadual nº 7.943/04 (alterada parcialmente pelas Leis nº 10.132/2013, 10.147/2013 10.182/2014, 10.229/2014 e 10.350/2015). Cabe ao município, em conformidade com as leis federais e estaduais, legislar sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, de acordo com a realidade local.

Embora todos os loteamentos devessem ser legais, isto é, implantados integralmente segundo a legislação vigente por ocasião da aprovação da execução e do registro, é notório que, por vários motivos, isso não acontece.



Loteamentos LEGAIS

- Projeto aprovado pela prefeitura e registrado em cartório
- Implantação integral conforme o projeto aprovado

– Muitos loteamentos LEGAIS permanecem em condições de abandono, sem ocupação na maior parte dos lotes, o que não caracteriza a sua ilegalidade.

– É obrigação do município a manutenção de equipamentos urbanos e comunitários bem como a manutenção das áreas livres de uso público (ruas e praças) .

Loteamentos ILEGAIS

- Não estão na conformidade da lei
- Podem ser:

– Executados ou vendidos sem a aprovação do projeto pela prefeitura municipal competente

– Projetos aprovados pela prefeitura, cuja execução ou o registro no cartório imobiliário está em situação irregular

LOTEAMENTO	APROVAÇÃO	EXECUÇÃO	REGISTRO
LEGAL	OK	OK	OK
ILEGAL IRREGULAR	OK	Problema	OK
	OK	OK	Problema
ILEGAL CLANDESTINO	Problema	OK	Problema
	Problema	Problema	Problema

Ocupações consolidadas

Em geral, caracterizam-se por assentamentos de população de baixa renda ocorridos de forma espontânea e desordenada. Incluem-se nesse universo, as favelas (aglomerados subnormais, conforme classificação do IBGE[1]), ocupações de mangues e áreas alagadiças, invasões em geral e ocupações por populações tradicionais, como as comunidades quilombolas, ribeirinhas e indígenas.

Para traçar as diretrizes e procedimentos de regularização fundiária esse guia concentrou-se apenas nas ocupações de favelas e áreas urbanas consolidadas, não abordando a regularização fundiária de populações tradicionais.

Segundo Abiko (1995), favela pode ser definida como o conjunto de unidades domiciliares, construídas de madeira, zinco, lata, papelão, ou mesmo em alvenaria, distribuídas desordenadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que os ocupam. Ou seja, não se estabelece nenhuma relação jurídica formal entre o ocupante e os proprietários das áreas privadas ou públicas.

Segundo a Lei Federal nº 11.977/09, é considerada área urbana consolidada a "*parcela de território com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, cuja malha viária já tenha sido implantada, devendo ter essa área pelo menos 02 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados*":

a) drenagem de águas pluviais urbanas;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica;

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Ocupações consolidadas - favelas ou aglomerado subnormal

Considera-se uma situação consolidada aquela em que o tempo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, dentre outras situações peculiares, indicam a extrema dificuldade de recuperação da terra pelo proprietário, devido à irreversibilidade da condição de posse da ocupação.

Na maioria das vezes a ocupação ocorre em áreas com declividade acentuada ou inundáveis, espaços vazios, tais como terrenos particulares, beira de córregos, rios e rodovias, e em áreas destinadas ao uso institucional, como praças, áreas verdes e futuros equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde, dentre outros).

Em geral, as ocupações ocorreram há mais de 5 anos e já estão consolidadas, com implantação densa de habitações precárias. Apresentam uma rotatividade grande dos moradores, e a terra é negociada informalmente.

[1]O que é um aglomerado subnormal? É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo:
- irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou
- carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). IBGE 2010. Aglomerados Subnormais - Informações Territoriais.

Não existe a figura do parcelador. Isso distingue a regularização de ocupações consolidadas da regularização de loteamentos ilegais. O artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79, de Parcelamento do Solo Urbano, faculta a regularização dos loteamentos não autorizados ou executados sem observância do ato de aprovação.

Conjuntos habitacionais públicos e privados

São empreendimentos de casas ou prédios de apartamento que foram edificados, em geral, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com recursos do FGTS, por companhias, secretarias ou departamentos públicos (COHABs, SEHABs ou DEMHABs) ou mesmo por empresas, empreendedores e incorporadores imobiliários particulares.

Irregularidades comuns:

Aspectos urbanísticos

- Projeto sem aprovação e/ou sem registro imobiliário
- Infraestrutura inadequada
- Construção em desacordo com o projeto aprovado ou registrado.

e/ou

Aspectos jurídicos

- não transferência da unidade habitacional para o beneficiário, devido a :
  - inadimplência na quitação do financiamento;
  - não-conclusão dos processos judiciais de desapropriação pela administração pública, permitindo, mesmo assim, a ocupação do conjunto;
  - pendência judiciária (quando, por algum motivo, o mutuário do contrato de financiamento está pagando as prestações através de ações judiciais de consignação em pagamento).

Cortiços

- Habitações de aluguel, localizadas na cidade, predominantemente nas áreas centrais degradadas. As edificações, em geral, são de alvenaria em condições precárias de habitabilidade, insalubres, apresentando quase sempre instalações elétricas e hidráulicas obsoletas e deterioradas.

- As áreas livres externas e as áreas internas de circulação são comuns a todos os moradores, que também se utilizam coletivamente de sanitários e de tanques de lavar roupas. Os cômodos são pequenos, mal iluminados e mal ventilados e densamente ocupados.

- A população de baixa renda procura essas tipologias habitacionais, em vista do baixo custo da locação, mas também em razão de suas vantagens de localização, pois os cortiços se situam normalmente em áreas urbanas dotadas de serviços e próximas aos locais que proporcionam oportunidades de trabalho, tanto formais como informais.

A irregularidade ocorre em razão da relação precária entre o proprietário ou locador do imóvel e os moradores, locatários ou sublocatários, acarretando insegurança quanto à permanência deles na unidade habitacional, uma vez que não têm reconhecidos seus direitos como inquilinos.

5 - Instrumentos para RF



QUAIS OS INSTRUMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

Não é por falta de planos e leis que a situação de irregularidade fundiária acontece. O processo de Regularização Fundiária enfrenta fortes limites estruturais na legislação atual, os quais dificultam sua efetivação, para além das questões específicas da qualidade da lei ou de sua forma de implementação.

Para a regularização de loteamento, a Lei Federal nº 6766/79 atribuiu aos municípios o poder de coibir os loteamentos irregulares e punir os transgressores da lei.

De 1979 até hoje, os marcos legais estão sendo, gradativamente, revistos à luz da Constituição de 1988, do Estatuto da Cidade e da Lei Federal 11.977/09. As referidas legislações disponibilizaram diversos instrumentos normativos para garantir o crescimento ordenado das cidades de forma sustentável e socialmente equilibrada. No entanto, é na aplicação dessas leis que reside a grande dificuldade para reestruturar a política urbana brasileira de modo a conter a ocupação ilegal e predatória.

Diante da irregularidade instalada, restam apenas medidas curativas em prol da adequação dessa situação, utilizando-se instrumentos urbanísticos que flexibilizem os dispositivos normativos existentes, bem como fazendo uso dos instrumentos jurídicos para a regularização da posse consolidada.

No Anexo: Marcos Jurídicos estão compilados os instrumentos normativos federais e estaduais de referência às questões de regularização fundiária.

Plano Diretor Participativo

O **Plano Diretor Participativo** (PDP) é o principal instrumento da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana, devendo ser condicionado por fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais e sociais inerentes à realidade de cada município em consonância com os interesses da população que participa ativamente de sua elaboração. Deve traçar as diretrizes e os objetivos da Política Urbana e de regularização fundiária, dentre outros, além de consolidar os instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade para efetivação dessas políticas.

Além do PDP, o Estatuto da Cidade deu especial ênfase aos instrumentos jurídicos especificamente destinados àregularização fundiária e à reurbanização de áreas ocupadas informalmente por população de baixa renda, os quais serão abordados a seguir.

Usucapião Urbana (Art. 9º ao 14º do Estatuto da Cidade)

Aplica-se para imóveis urbanos, particulares, com área de até 250 m^2, ocupados por 5 anos ininterruptos para fins de moradia e sem contestação judicial por parte do proprietário legal. O beneficiário não pode possuir outro imóvel urbano ou rural. Caso o imóvel não se enquadre nesses critérios, o mais adequado é usar Usucapião Ordinário previsto no Código Civil.

Como identificar se existe oposição à posse?

Quando, ao se procurar o Poder Judiciário ou os órgãos da justiça de assuntos jurídicos da União, do Estado e do Município, for constatado a existência de ações de reintegração de posse, ou mesmo reivindicatória da posse da área e/ou solicitação da remoção dos ocupantes.

A Usucapião Urbana pode ser utilizada na modalidade individual ou coletiva. Nessa última, deve ser especificada a fração ideal de cada terreno. O título de Usucapião Urbana é sempre obtido através de sentença judicial. Depois de homologado pelo Poder Judiciário, o título deve ser registrado no cartório imobiliário.

Onde obter experiências?

O Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC) é uma organização não governamental localizada em Recife (PE), que se constitui em um centro de promoção e defesa dos direitos humanos e tem como um dos eixos de ação a Regularização Fundiária com ampla experiência na utilização de Usucapião Urbana e metodologias para ajuizamento de ações.

A partir da Lei Federal nº 11.977/09 vislumbra-se mais agilidade na aplicação do instrumento de usucapião administrativa, aplicável somente no contexto de Projetos de Regularização Fundiária de Interesse Social.

Por ocasião da averbação do auto de demarcação urbanística (ver pag. 39) pelo Cartório de Registro de Imóveis, o oficial notifica o proprietário, que pode promover a impugnação. Em seguida, o proprietário dispõe de cinco anos, contados a partir do registro da legitimação de posse, para reclamar ou reivindicar sua propriedade. Entretanto, caso o proprietário permaneça em silêncio após todo esse prazo, constata-se que, há certo descaso por parte do titular da área.

Assim, o detentor do título de legitimação de posse poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a **conversão desse título em registro de propriedade**, tendo em vista sua aquisição por usucapião (artigo 60, Lei Federal nº 11.977/09).

Para a regularização fundiária de interesse social, a área deverá atender a um dos três requisitos:

1 - Ocupações que cumpram as exigências do art. 183 da usucapião constitucional:

- ocupação sem oposição por mais de cinco anos;
- áreas de até 250 m²;
- áreas utilizadas como única moradia;
- áreas que beneficiem famílias que não têm propriedade imobiliária urbana ou rural.

2 - Áreas a serem demarcadas situadas em Zona de Interesse Social (ZEIS), previstas em lei municipal ou no plano diretor municipal.

3 - Áreas declaradas pelo poder público de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Por fim, com o advento do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), sancionado em 16/03/2015, foi introduzido no ordenamento legal brasileiro o instituto da usucapião extrajudicial, que deverá ser processada perante o cartório de registro de imóveis.

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

Inicialmente vetado no Estatuto das Cidades, a CUEM foi introduzida através da Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/2001, e dispõe sobre a obrigação do Poder Público de reconhecer, de forma gratuita, aquele que até 30/06/2001 possuir como seu, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, para sua moradia ou de sua família, imóvel público de até 250m², situado em área urbana, desde que não seja proprietário ou concessionário de qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. À semelhança da Usucapião Urbana, a CUEM será dada individualmente ou coletivamente. A Medida Provisória (MP) determina ainda que, em caso de ocupação em área de risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o poder público garantirá ao possuidor o exercício de direito para CUEM em outro local.

O que comprova a posse de cinco anos?

- registro das crianças na escola, e dos moradores no posto de saúde (os programas de saúde da família geralmente possuem o cadastro dos moradores);
- existência de equipamentos públicos e comunitários na área pública ocupada: escola, creches, centros comunitários, postos de saúde;
- prestação de serviços de coleta de lixo, transporte público, fornecimento de energia elétrica e água;
- iluminação pública;
- cadastro em programas sociais, como "Bolsa Família", "Incluir", etc.

*Na CUEM a propriedade continua sendo pública (União, Estado ou Município). O morador **não** é dono do imóvel. Ele tem apenas o direito de usá-lo, concedido pelo poder público. **O poder público tem obrigação de dar a CUEM a todos os moradores, desde que atendam aos requisitos legais.***

O título é efetivado por meio de contrato entre o poder público e o beneficiário, que deve ser devidamente registrado no cartório imobiliário. Em caso de recusa ou de omissão da Concessão de Uso Especial para Fins de moradia, pela via administrativa, perante o órgão competente da administração pública, ela deve ser concedida por via judicial, sendo declarada pelo juiz mediante sentença e registrada em cartório de registro de imóveis.

E os imóveis comerciais?

Visando estimular o desenvolvimento de atividades relacionadas ao pequeno comércio, que, na grande maioria dos locais, já existe de forma clandestina e informal, a MP, em seu artigo 9º, facultou ao poder público competente conceder gratuitamente autorização para uso comercial àquele que comprove a posse anterior a 30/06/2001, por 5 anos ininterruptamente e sem oposição.

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Este instrumento foi instituído pelo Decreto-lei nº 271/67 e aperfeiçoado pelo Estatuto das Cidades, que autoriza sua contratação coletiva. A CDRU pode ser remunerada ou gratuita, aplicada em terrenos públicos ou particulares, por tempo certo ou indeterminado. É utilizada nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outro uso de interesse social.

A CDRU garante ao morador o direito real sobre o imóvel, sendo o título de outorga um contrato administrativo, que deve, porém, ser precedido de autorização legislativa para concessão do terreno.

Direito real significa que o beneficiário está protegido contra qualquer pessoa que queira violá-lo ou prejudicá-lo quanto ao direito de possuir, utilizar e dispor do imóvel.

Direito de Superfície (Art. 21 a 24 do Estatuto da Cidade)

Permite que o proprietário do imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno (solo, subsolo ou espaço aéreo) sem que a propriedade seja transferida.

Na regularização fundiária, este instrumento representa um papel importante, ao permitir que o proprietário de uma área urbana ocupada informalmente conceda o direito de superfície à prefeitura, para que esta promova a urbanização e depois a regularização jurídica em favor da população ocupante. O título de transferência é a escritura pública, devendo ser registrada no cartório imobiliário.

Pontão, no Rio Grande do Sul, foi, em 2003, o primeiro município do Brasil a utilizar o Direito de Superfície na regularização fundiária (SCALABRIN, 2005).

Em áreas de domínio da união, além dos instrumentos jurídicos já descritos, estão previstos na legislação vigente os que seguem:

Cessão de Uso

Prevista na Lei Federal nº 9636/98 (Art. 18), consiste na outorga de uso privativo de imóvel do patrimônio da União (bens dominicais). Depende de autorização do presidente da República, celebrada mediante termo ou contrato, onde estará definido o uso a ser exercido na área cedida. Podem receber a cessão os estados, municípios, entidades sem fins lucrativos de caráter educacional, cultural ou de assistência social, bem como pessoas físicas ou jurídicas que exerçam aproveitamento econômico que mereça a cessão.

A cessão é dada por tempo determinado, sob os regimes de aforamento, ocupação ou permissão, além de concessão de direito real de uso. Implica transferir o uso do bem e não o domínio útil, salvo se for em regime de aforamento.

Doação

A doação é a outorga não onerosa e voluntária do terreno por parte de seu proprietário (poder público municipal ou particular) à população de baixa renda ocupante de Área de Interesse Social.

Quando essa tramitação envolve o poder público, seja para receber uma área de particular, seja para doar uma área de sua propriedade para terceiros, é obrigatória a autorização legislativa

Compra e venda

Por meio de um contrato de compra e venda e escritura pública lavrada e registrada, o proprietário das terras (poder público ou particular) se compromete a transferir a propriedade aos moradores, mediante o pagamento de uma determinada quantia por parte destes.

Aforamento

É uma forma de utilização de alguns bens imóveis da União, como terreno de marinha e seus acrescidos, ilhas costeiras e oceânicas, de acordo com o Decreto-lei n°9760/1946. Implica repasse gratuito ou oneroso do domínio útil a terceiros (foreiros), que ficam obrigados ao pagamento de uma pensão anual, denominada foro, correspondendo a 0,6% do domínio pleno do terreno aforado (Art. 101 do Decreto-lei n°9760/1946).

Em caso de aforamento oneroso, o pagamento da importância à União deve ser equivalente a 83% do valor da avaliação do terreno.

Ocupação

Regulamentada pelo Decreto-lei n°9760/1946. Nesse caso, o ocupante não é um posseiro; ele ocupa o imóvel sabendo que se trata de um bem público da União, e fica obrigado ao pagamento anual de taxa de ocupação, correspondendo a 2% do valor atualizado do domínio pleno para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à Secretaria do Patrimônio da União até 30 de setembro de 1988 e 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias para ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex-oficio a partir de 1º de outubro de 1988.

A MP n° 292/06 considerava a ocupação um ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgado pela administração após análise de conveniência e oportunidade, requerendo o pagamento anual da taxa de ocupação das prestações devidas.

Contudo a MP n° 292/06 teve seu prazo de vigência encerrado no dia 25 de agosto de 2006.

Além desses instrumentos jurídicos, o Estatuto da Cidade preconiza como **instrumento urbanístico** o das chamadas **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**, com o objetivo de incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As ZEIS representam o reconhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos, tanto na qualificação e regularização das áreas ilegais, quanto na democratização do acesso à cidade provida de infraestrutura, regulando a atuação do mercado imobiliário.

Os objetivos do estabelecimento de ZEIS são :

a) Inclusão social a partir de ações de promoção social, geração de emprego e renda à oportunidade de acesso à terra legalizada;

b) Previsão de serviços públicos, infraestrutura, equipamentos comunitários e áreas livres de lazer, de modo a promover a integração do tecido urbano informal à cidade formal;

c) Introdução de mecanismos de gestão participativa para a sustentabilidade dos assentamentos que serão regularizados;

d) Preservação ambiental a partir de ações direcionadas tanto à educação ambiental quanto à requalificação das áreas degradadas;

e) Estabelecimento de padrões desejáveis de uso e ocupação do solo com parâmetros de ocupação dos lotes, recuos e coeficientes de aproveitamento de acordo com as características das ocupações locais e com o perfil social dos seus ocupantes, funcionando assim como um instrumento de

inibição contra as ações especulativas do mercado;

f) Aumento da oferta de terras para a população de baixa renda;

g) Regularização fundiária, assegurando juridicamente a posse dos lotes aos ocupantes de baixa renda.

As ZEIS bem como todos os instrumentos descritos anteriormente devem ser previstos no Programa de Regularização Fundiária e regulamentados em legislação municipal.

Demarcação Urbanística

Esse instrumento foi instituído pela Lei Federal nº 11.977/2009, sendo um procedimento administrativo pelo qual o poder público demarca imóvel de domínio público ou privado, conforme dispõe o artigo 47 da Lei em referência.

A demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

O instrumento é voltado para intervenção em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário do imóvel. Como a demarcação só pode ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender a pelo menos um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização.

O reconhecimento da posse com a implementação do auto de demarcação será a legitimação de posse, que se trata da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural.

Usucapião Extrajudicial - Lei nº 13.105/2015 Código de Processo Civil

O procedimento foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por força do artigo 1.071 que acrescentou o artigo 216-A ao texto da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), onde estão enumerados os requisitos e é delineado o procedimento, que apresenta o seguinte teor:

"Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A:

Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel".

Cabe ressaltar que para a tramitação do procedimento perante o cartório, não poderão existir oposições, impondo-se, ademais, a concordância expressa de quem revele direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes.

6 - Programa de Regularização Fundiária (PRF)



PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PRF)

A regularização fundiária apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do inegável direito à cidade por todo e qualquer cidadão. Por isso, começa a ser construído um consenso sobre a necessidade de adoção de programas de acesso a terra legal e urbanizada.

Conforme a Constituição Federal de 1988, além do Plano Diretor, há muitos instrumentos de planejamento obrigatórios para todos os municípios e que devem ser objeto de aprovação do legislativo municipal, como, por exemplo, o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Além destes instrumentos, outros (não obrigatórios) poderão ser elaborados especificamente para determinadas áreas (saúde, educação, urbanismo, meio ambiente) em função das necessidades locais.

O que é o PRF?

O PRF é o instrumento básico que compreende o detalhamento das atividades necessárias para implementação das ações de RF nos municípios a partir das diretrizes definidas na política de regularização fundiária estabelecida pelo Plano Diretor ou em lei municipal específica.

Deve estar associado às políticas de desenvolvimento urbano, habitacional, ambiental e social, bem como às diretrizes e estratégias de gestão urbana com fins a reverter o quadro de irregularidades no município.

O Brasil avançou bastante em relação a esta temática a partir do Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável e do programa PAPEL PASSADO, que beneficia a população de baixa renda que mora em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares. A intenção é facultar aos estados, municípios e o Distrito Federal condições de implementar seus programas municipais e projetos de regularização urbanística ambiental e jurídico-legal.

De acordo com a Lei Federal 11.977/09 em seu artigo 49, o município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território desde que observado o estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Porém, essa lei ressalva que a ausência de regulamentação municipal para regularização fundiária não obsta sua implementação.

Para que serve o PRF?

O PRF deve ser instituído por uma norma legal para conferir respaldo jurídico ao desenvolvimento das ações de regularização fundiária a serem cumpridas pela municipalidade, consolidando diretrizes e procedimentos para o cumprimento integral da função social da cidade e da propriedade urbana, a partir de uma abordagem de gestão mais democrática.

Vale a pena sublinhar que, uma vez estabelecido o PRF, as “regras do jogo” estarão definidas e vão orientar, de maneira mais transparente e democrática, a gestão dessa questão no município. Dessa forma, os princípios, os objetivos, as diretrizes, os critérios estarão consolidados de forma a garantir a continuidade do processo nas várias gestões de governo e o cumprimento das metas e compromissos com a população.

O que objetiva o PRF?

O objetivo geral deve ser o de atender ao preceito constitucional de garantir a função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, visando diminuir a exclusão territorial para ampliar o acesso aos bens e serviços da cidade, promover o reconhecimento dos direitos sociais e constitucionais de moradia e da qualidade de vida dos cidadãos, além de promover o reconhecimento dos novos direitos implementados pelos instrumentos de usucapião coletivo urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Assim, o PRF deve criar procedimentos, instrumentos e critérios que viabilizem, facilitem e agilizem a titulação de imóveis habitáveis, salubres e seguros prioritariamente para a população de menor renda.

O que deve constar no diagnóstico das irregularidades do município?

O primeiro passo para a elaboração do PRF é o levantamento prévio das questões fundiárias do município a partir de um diagnóstico que direcione as ações do programa e que deve contemplar:

1 - O mapeamento das áreas irregulares identificando o tipo de irregularidade apresentada (loteamento irregular, loteamento clandestino, conjunto habitacional irregular, invasões, etc.);

2 - O mapeamento das áreas de domínio público (União, Estado e Município) e particular;

3 - O perfil socioeconômico da população ocupante em cada área irregular;

4 - A situação de infraestrutura encontrada bem como o levantamento dos equipamentos comunitários e áreas livres de uso público;

5 - A situação ambiental (risco ambiental e de deslizamento de encostas, áreas degradadas, etc.).

6 - As necessidades habitacionais de interesse social do município;

7 - Os vazios urbanos urbanizados e os que deverão ser urbanizados;

8 - Os atores sociais e suas capacidades;

9 - Descrição das condições institucionais e administrativas da prefeitura;

10 - Marcos Regulatórios relacionados à Regularização Fundiária;

11 - Enumeração dos programas e ações executados diretamente pelas administrações locais ou pelos demais entes federativos voltados para viabilização da regularização fundiária;

12 - Informações sobre os recursos para financiamento (existentes e potenciais) para viabilização da regularização fundiária.

O que o PRF deve contemplar?

O Programa de Regularização Fundiária deve definir:

1 - Os conceitos pertinentes à temática;

2 - Princípios e diretrizes orientadoras de acordo com as especificidades do município;

3 - Objetivos e metas;

4 - A estrutura administrativa necessária para a gestão do programa;

5 - Recursos e fontes de financiamento;

6 - Os critérios para priorização das áreas que serão regularizadas;

7 - Os instrumentos de regularização fundiária mais adequados;

8 - A metodologia para a execução dos planos de ação nas atividades e as medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações necessárias;

9 - Os requisitos para elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (página 46) no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e de serviços a serem realizados;

10 - As formas de participação comunitária nas ações que serão desenvolvidas, buscando sensibilizar e conscientizar os moradores de modo a envolvê-los no reordenamento do espaço, prepará-los para a nova condição de proprietários. A participação efetiva da comunidade contribui para aprofundar o sentido de pertencimento, consolidando vínculos e a permanência na área, garantindo sua sustentabilidade. Uma gestão compartilhada entre município e comunidade possibilita ao poder público dimensionar e direcionar os investimentos públicos, ajudando assim a gerir um plano coerente com a especificidade local;

11 - Instrumento de gestão (indicadores) e monitoramento do plano, bem como o prazo para revisão.

Quais os critérios para intervenção prioritária nas áreas irregulares do município?

O PRF deve estabelecer critérios para hierarquizar as ocupações ilegais no município, visando a priorizar as áreas quanto às ações de regularização fundiária de acordo com sua realidade local, disponibilidade de recursos e diretrizes políticas, uma vez que a política urbana deve estar associada a outras políticas públicas de forma integrada e articulada na cidade.

Além disso, critérios de elegibilidade para acesso às ações devem estar estabelecidos no PRF. Esses critérios podem ponderar as seguintes situações:

1 - Renda familiar predominante;

2 - Risco ambiental iminente devido a ocupação em áreas de preservação permanente, de proteção aos mananciais e necessidade de requalificação ambiental;

3 - Risco de deslizamento e necessidade de contenção de encostas;

4 - Presença de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos já realizados pelo poder público;

5 - Situação fundiária conhecida e definida (domínio público ou privado);

6 - Localização em ZEIS de acordo com o Plano Diretor do município;

7 - Condição de consolidação da ocupação;

8 - Inserção na malha urbana;

9 - Ocorrência de vazios urbanos para fins de reassentamento;

10 - Demanda por regularização fundiária identificada no Orçamento Participativo realizado no município.

7 - Diagnóstico para Regularização Fundiária



Como foi visto anteriormente, no Programa de Regularização Fundiária estabelecido por lei municipal deverão estar descritos os procedimentos necessários para operacionalização do processo de regularização fundiária, bem como todas as atividades e projetos prioritários que serão realizados. Os mesmos devem estar definidos de forma clara, completa e, principalmente, aplicável às diferentes áreas informais da cidade, ajustando-se às peculiaridades de cada uma.

Tendo em vista seus aspectos interdisciplinares e abrangentes, o processo de regularização fundiária deve ser desenvolvido considerando três etapas distintas e complementares, a saber:

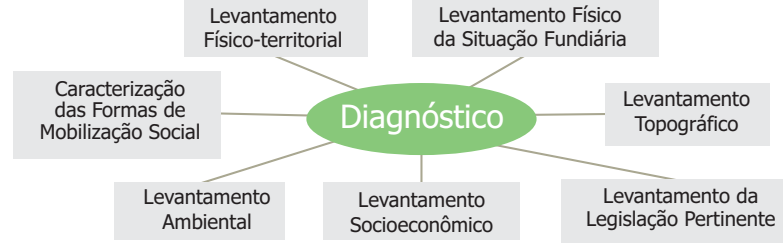
1 - Diagnóstico: Objetiva traçar um perfil da área objeto de regularização em seus diversos aspectos (ambiental, socioeconômico, topográfico, físico-territorial, cadastral e fundiário);

2 - Regularização urbanística: Busca adequar a área a ser regularizada às condições urbanísticas dignas, respeitando a vocação da área, o contexto paisagístico do ambiente natural e as especificidades urbanas locais. Deve preservar a forma de apropriação do espaço já realizada pelos seus ocupantes e viabilizar o acesso aos serviços básicos, evitando assim, o remanejamento das famílias do local;

3 - Legalização jurídica: Busca a garantia da segurança individual da posse para os ocupantes e o cumprimento da função social da propriedade urbana conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Somada a essas etapas e com objetivo de dar suporte a elas, uma outra atividade relativa à **mobilização social** precisa estar presente antes, durante e após o processo de regularização fundiária, não devendo ser considerada como etapa distinta, uma vez que se trata de uma ação que objetiva garantir uma gestão mais democrática do processo e, consequentemente, sua sustentabilidade.

Esta etapa é compreendida por diversas ações distintas, que buscam identificar, coletar, analisar e mapear diversas informações consistentes sobre a área a ser regularizada, traduzidas através das demandas, problemas, potencialidades e limitações.



A - Levantamento físico da situação fundiária e do uso e ocupação do solo existente

Deverão ser identificados, através de relatórios técnicos, mapas, plantas e fotografias, os seguintes aspectos:

1 - Áreas ocupadas X vazios urbanos;

2 - Situação de propriedade (áreas públicas x privadas, domínios fundiários de acordo com o cartório de registro imobiliário);

3 - Uso do solo urbano (implantação das edificações nos lotes, as atividades desenvolvidas, número de pavimentos, densidade das habitações, os problemas detectados com as ocupações, dentre outros).

Essas informações podem ser obtidas a partir de busca cartorária, visitas em campo, documentações existentes no setor patrimonial do estado e do município, assim como no setor cadastral (arrecadação fiscal) do município e na Gerência Regional do Patrimônio da União.

Entretanto, conversas prévias com os moradores da área, em especial o morador mais antigo, podem ser de grande validade para condicionar e agilizar a busca de informações fundiárias.

Como resultado dessa parte do diagnóstico, deve ficar clara a situação fundiária do assentamento informal, ou seja, a identificação das áreas que apresentam domínio público e das que são de propriedade privada.

Em relação às áreas de domínio público, é importante distinguir entre as áreas pertencentes à União, ao Estado e ao Município. Vale ressaltar que regularização fundiária em áreas pertencentes ao poder municipal pode vir a ser mais ágil.

Além disso, os bens públicos ocupados devem ser classificados de acordo com sua destinação como:

1- Bens de uso comum do povo

São definidos por lei ou pela natureza do próprio bem e destinados ao uso coletivo em igualdade de condições, por qualquer pessoa, sem regra nem restrição. São bens inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados. Exemplos: rios, mares, praias, vias e praças.

2- Bens de uso especial

São compostos pelos edifícios ou terrenos utilizados em serviços públicos ou por estabelecimentos da administração pública e suas autarquias. São também bens inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados. Exemplos: imóveis utilizados pela prefeitura, creches e escolas municipais, terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

3- Bens dominicais

Não apresentam destinação pública definida e por isso podem ser usados para diversas finalidades, desde que previstas em lei. São bens que podem ser alienados ao particular mediante processo licitatório, quando submetido ao interesse público, ou seja, quando ficar comprovado o cumprimento de sua função social. Exemplo: terrenos de marinha e seus acrescidos.

Em áreas ilegais com ocupação consolidada, o levantamento dos projetos de loteamento aprovados e registrados (ou não) é fundamental nessa etapa do diagnóstico. Muitas vezes, a ocupação encontra-se sobreposta a um loteamento que foi aprovado e registrado, desrespeitando o traçado original. A irregularidade resulta da implantação de loteamento por parte do loteador em desacordo com o projeto ou, o que não é raro, a partir de invasões no loteamento já implantado. Neste último caso, o loteador fez sua "tarefa" corretamente. No entanto, nem os novos proprietários, nem o poder público foram capazes de conter as invasões, caracterizadas por uma ocupação rápida e por um assentamento urbano desordenado e espontâneo. Sendo assim, as áreas públicas (destinadas no projeto de loteamento, a praças, ruas, etc.) precisam ser primeiramente regularizadas. Nesse caso, existe uma modificação informal na destinação do bem público, ou seja, bens de uso comum do povo figurando como bem dominical (destinação residencial). Diz-se que o bem está afetado e deve sofrer desafetação.

O que é desafetação?

É o ato de retirar a afetação de um determinado bem, tornando-o Dominical para que possa sofrer processo de alienação e consequente regularização.

Como desafetar o bem?

O caminho é enviar um projeto de lei para a câmara municipal propondo a desafetação do bem municipal. Só assim os demais procedimentos para regularização poderão ser realizados. Contudo, muitos juristas entendem que nos casos em que a população tiver direito à Concessão de Uso Especial para fins de moradia (ver página 21), a desafetação não precisa ocorrer por força do estabelecido no Estatuto da Cidade.



Trecho do projeto de loteamento que foi aprovado e registrado



Levantamento topográfico na área a ser regularizada: Invasão de terrenos destinados ao uso público.

B - Levantamento topográfico

Levantamento planialtimétrico com, no mínimo, as seguintes informações:

1 - Curvas de nível de metro em metro;

2 - Indicação dos marcos geodésicos de amarração;

3 - Indicação dos equipamentos e dos serviços públicos comunitários assim as áreas livres de uso público;

4 - Subdivisão das quadras em lotes através de polígonos definidos em coordenadas UTM apresentadas em planta e com memorial descritivo contendo as respectivas dimensões (áreas e perímetros), testadas e confrontações, quadro demonstrativo da área total e áreas úteis, espaços públicos;

5 - Levantamento das edificações traduzidas em planta (por meio de seu perímetro) e memorial descritivo com as respectivas unidades devidamente dimensionadas (áreas comuns e áreas privativas);

6 - Sistemas de vias com respectivas hierarquias, dimensões lineares, angulares, ângulos centrais das vias determinadas por coordenadas UTM, indicação do tipo de pavimentação;

7 - Indicação do meio-fio e dimensionamento das calçadas;

8 - Indicação de postes de iluminação, árvores, equipamentos da rede de drenagem, etc.

Como alternativa, o levantamento aerofotogramétrico tem sido muito utilizado para esse fim, pois um vôo/foto realizado na escala 1/5000 e restituído em uma escala de 1/1000 apresenta uma precisão de cerca de 0,5m em relação aos 15cm da topografia convencional. Comparada a um levantamento topográfico, a opção pela aerofotogrametria justifica-se pela velocidade de execução do serviço, pelo custo, que atualmente equivale ao da topografia convencional ou até mesmo menor, principalmente para grandes áreas, e porque geralmente vem associada ao ortofotomosaico, que é um instrumento com uma diversidade de informações adicionais importantes para essa etapa do diagnóstico.

Vale ressaltar que, em geral, a regularização fundiária ocorre em locais com alta densidade de ocupação, o que dificulta a leitura de todos os pontos estratégicos para um bom desempenho do levantamento topográfico. É comum ocorrer erro no fechamento de polígonos ou deformações geométricas dos lotes ou quadras pela impossibilidade de levantamento de um único ponto.



Imagem de satélite Quick Bird com 0,6m de resolução
Fonte: MAPLAN, 2006



Restituição a partir de imagem de satélite
Fonte: MAPLAN, 2006

C - Levantamento cadastral

Esta etapa deve ser iniciada a partir do levantamento realizado no setor responsável pelo cadastro das prefeituras, considerando as unidades que já possuem cadastro (IPTU) e aquelas das que ainda não os têm.

O espelho cadastral é uma ferramenta de análise muito útil nesta fase, pois apresentam os dados já levantados, o tempo de uso do imóvel e principalmente quem é o responsável fiscal daquela unidade.

Feito isso, parte-se para a pesquisa de campo com levantamento e descrição das informações necessárias para a atualização do cadastro imobiliário municipal tanto das unidades imobiliárias que ainda não foram cadastradas como daquelas que já possuem carnê de IPTU.

As informações correspondem aos dados dos ocupantes, o endereçamento, as dimensões do imóvel e sua relação com a rua e a quadra, tipo de uso dos imóveis, características das construções (acabamento dos revestimentos, coberturas, quantidade de cômodos, etc.), situação da ocupação (cedido, alugado, próprio), situação fundiária (posse ou propriedade), dentre outras informações.

A pesquisa cadastral de campo deve estar associada às outras pesquisas que serão realizadas com os moradores, tornando o processo mais ágil e conveniente à população e evitando retornos desnecessários à mesma residência.

D - Levantamento socioeconômico

Antes de iniciar a regularização da área, é necessário que se conheça o perfil de todos os ocupantes em seus diversos aspectos. Esses dados vão direcionar a formulação das ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais adequadas para, por fim, garantir a sustentabilidade do processo.

Em geral, as semelhanças entre os ocupantes são muitas, principalmente com relação aos aspectos econômicos e sociais. Porém, é comum em áreas de ocupações informais a ocorrência de uma grande variedade étnico-cultural, já que são áreas ocupadas em sua maioria por migrantes provenientes de outros municípios ou do meio rural em busca de melhores condições de trabalho e qualidade de vida na cidade.

Os dados devem ser coletados nesta etapa com muito critério, pois informações equivocadas podem gerar problemas que podem inviabilizar o processo de regularização fundiária.

Levantamento socioeconômico

- Nome, RG, CPF, estado civil, profissão, nacionalidade, data nascimento do chefe da família
- Nome, RG, CPF e estado civil, profissão, nacionalidade, data nascimento do cônjuge
- Componentes da família, endereço, renda familiar, benefícios

Cadastral

- Tem IPTU? Está pago? Quem é o responsável fiscal?
- Situação fundiária (escritura, recibo, contrato, IPTU)
- Tempo de residência no imóvel
- Situação de ocupação (próprio, aluguel, cedido)
- Situação de uso (residencial, comercial, serviço, misto)

Pesquisa de percepção

- O que entende por Regularização Fundiária? É positiva essa ação? Quais as demandas para o bairro?

Devem ser coletadas, pelo menos, as seguintes informações:

1 - Documentação do chefe de família e cônjuge: CPF, RG, e título de eleitor com comprovante da última eleição (se possui ou não, qual é o número).

O profissional que realizará a pesquisa deve estar devidamente treinado para garantir a veracidade e precisão das informações. Isso significa dizer que os documentos devem ser apresentados no momento da entrevista para que os dados sejam fidedignos, e não sejam meras citações dos moradores.

Em caso de o morador não possuir alguma documentação, ele deve ser alertado da importância de obtê-la com a máxima urgência e, se possível, já orientá-lo nesse sentido.

2 - Nacionalidade e profissão do chefe de família e cônjuge.

3 - Estado civil do chefe de família e cônjuge

Geralmente, o item "estado civil" é o que apresenta maior dificuldade de coleta, tornando-se confuso tanto para o pesquisador quanto para os moradores, mas este item deve ser precisamente informado.

Dessa forma, são importantes as seguintes definições:

- É solteiro aquele morador que nunca casou no cartório de registros civis e que em momento algum obteve certidão de casamento.

- É casado, o morador que tem como cônjuge o indicado na certidão de casamento.

- É viúvo, o morador cujo cônjuge é falecido, comprovando o casamento por certidão de casamento e o óbito através de certidão expedida pelo médico e averbada no cartório de registro civil.

- É separado, o morador que possui a certidão de casamento com a averbação da separação e o termo de separação registrado em cartório de registro civil constando a partilha dos bens.

- É divorciado, o morador que possui a certidão de casamento com a averbação do divórcio e o termo de separação constando a partilha dos bens devidamente registrado em cartório de registro civil.

Convivência comum ou separação de corpos, mesmo se houver muitos anos, não configuram casamento, separação ou divórcio respectivamente.

A documentação deve ser analisada para que o estado civil seja averiguado de fato. As soluções para eventuais problemas decorrentes da indefinição do estado civil são, em geral, demoradas. Por isso, o morador deve ser encaminhado à equipe de assistência social para que esta o oriente e tome as devidas providências.

4 - Renda familiar: É um dado que também deve ser coletado com muita cautela, pois, em geral, as famílias são categorizadas segundo esse critério para que lhes seja dada prioridade nas ações e no enquadramento do processo como gratuito ou oneroso.

5 - Tempo de ocupação no imóvel: Importante para fundamentar a consolidação da área e para o enquadramento do morador em relação à aplicação dos instrumentos de RF previstos no Estatuto da Cidade como a Usucapião Urbana e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

6 - Forma de ocupação: próprio, cedido, alugado.

7 - Escolaridade: analfabeto, 1º grau, 2º grau e 3º grau.

8 - Situação e qualificação profissional: desempregado, chefe de divisão, coordenador de equipe, doméstico, motorista, etc.

9 - Padrão de consumo: gastos com água, luz, aluguel, alimentação. Pode ser verificado também a partir de um inventário dos bens (eletrodoméstico, automóvel, telefone celular, etc.).

10 - Portador de deficiência e benefício adquirido

Tendo em vista que a pesquisa socioeconômica é realizada em 100% dos domicílios, torna-se oportuno inserir no escopo do questionário uma pesquisa de percepção e evitar retrabalho.

Contudo, a pesquisa socioeconômica deve ser realizada em caráter amostral, porém representativa, com o objetivo de identificar a demanda da população em relação à regularização fundiária e as intervenções prioritárias para a área. Esse procedimento é importante para verificação do grau de sensibilização e conscientização dos moradores quanto às questões que envolvem a regularização fundiária, análise considerada fundamental para iniciar a elaboração de um plano social para a área.

E - Pesquisa e análise físico-territorial

Esta etapa caracteriza-se pelo levantamento, pesquisa e análise de todas as informações físicas e territoriais existentes e propostas para a área a ser regularizada, tais como uso e ocupação do solo, infraestrutura, transporte e sistema de circulação viária, áreas de risco, áreas livres e as áreas potenciais a serem valorizadas. Os pontos de conflito devem ser evidenciados.

1 - Levantamento da infraestrutura existente e projetada

Em relação à infraestrutura, devem ser levantados e analisados dados sobre o abastecimento de água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, telefonia pública e coleta de resíduos sólidos, serviços e equipamentos comunitários (educação, saúde, segurança pública, cultura, esporte e lazer) relativos à abrangência da área irregular. Tais informações vão indicar o grau de eficiência e as carências existentes, identificando assim, o nível de atendimento à população.

2 - Levantamento do sistema viário e de transporte

As alternativas de transporte e do sistema de circulação viária e de pedestre devem ser levantadas e analisadas mediante a identificação das carências e a avaliação dos níveis de atendimento à população residente, de seu grau de eficiência e das condições gerais de acessibilidade urbana.

3 - Levantamento das áreas de risco

As áreas de risco devem ser identificadas, caracterizadas, mapeadas e classificadas de acordo com a evolução e nível de criticidade, com o objetivo de propor medidas mitigadoras e de controle. As famílias ocupantes de áreas de risco devem ser identificadas, e, dependendo do nível do risco ou da necessidade de medidas mitigadoras onerosas, serão planejadas ações de remoção e reassentamento.

4 - Levantamento dos planos e projetos de urbanização previstos

É importante também o levantamento de planos e projetos de urbanização e parcelamento previstos para a área, o que poderá condicionar as decisões futuras de intervenção.

5 - Levantamento dos logradouros

Também faz parte desta etapa uma análise sobre o caráter oficial dos logradouros da área a ser regularizada. Fazendo uma analogia, da mesma forma que as pessoas, para serem identificadas, necessitam de documentação civil, os logradouros, para serem oficializados, precisam de lei correspondente que os institua, classificando-os enquanto via pública (rodovia, avenida, rua, travessa, beco) e atribuindo-lhes um nome.

Caso contrário, perante a lei e a administração pública o logradouro inexiste, o que resulta em dificuldades para o planejamento de ações urbanas e para assegurar um endereço na cidade aos seus ocupantes. Estes não poderiam, por exemplo, receber correspondências se os logradouros não estivessem legalmente reconhecidos.

F - Levantamento ambiental

Tendo em vista que, comumente, as irregularidades estão localizadas em áreas ambientalmente frágeis, faz-se necessário identificar as condições dos assentamentos, em relação aos recursos naturais existentes, vegetação, cursos d'água, nascentes, solo, observando a necessidade de preservação, conservação e usos sustentáveis dos ecossistemas e belezas cênicas existentes.

Devem ser identificados, levantados e analisados os terrenos ocupados que apresentam as seguintes condições:

1 - alagados e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

2 - mangues e restingas;

3 - aterros com material nocivo à saúde pública, sem saneamento prévio;

4 - unidades de conservação e áreas de preservação permanente,definidas em legislação federal, estadual e municipal.

Nestes casos, devem ser traçadas diretrizes mitigadoras em consonância com as políticas de meio ambiente do município, que devem ser calcadas na educação e preservação ambiental.

G - Levantamento de requisitos mínimos prescritos pelas legislações urbanística e ambiental em vigor

Tanto a legislação urbanística quanto a ambiental (federal, estadual, distrital e municipal) pertinentes ao processo de regularização fundiária devem ser levantadas.

Além do levantamento, as leis devem ser analisadas, verificando a necessidade ou não de modificá-las, fazer-lhes acréscimos ou até revogá-las, substituindo-as por outras que dêem respaldo jurídico para os municípios utilizarem, de forma mais eficaz, os instrumentos de regularização fundiária.

H - Caracterização e análise das formas de mobilização social

Considerando a importância de estabelecer canais de comunicação com a comunidade e consolidar a participação popular por meio de um sistema de gestão compartilhada, as comunidades deverão ser chamadas a dividir responsabilidades com o Poder Público Municipal.

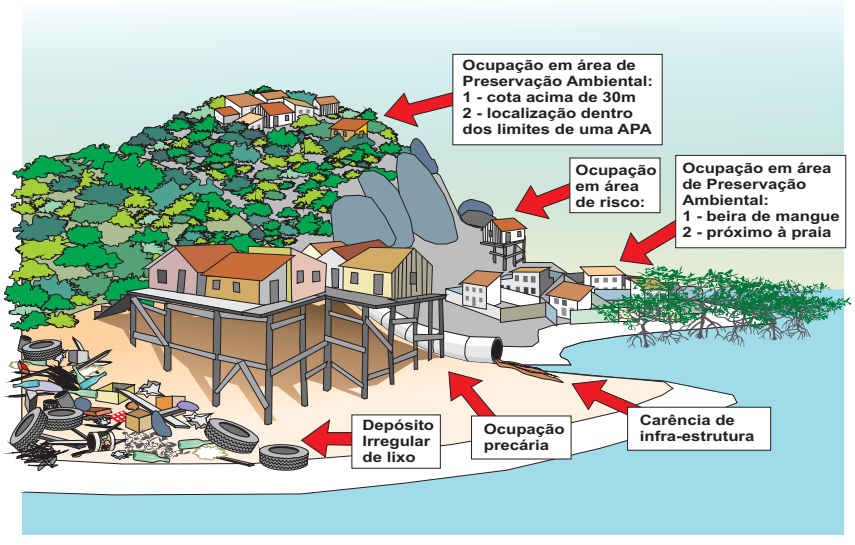
Nessa etapa deverá ser feita uma caracterização geral das formas de mobilização e organização da sociedade civil diante das irregularidades fundiárias dos assentamentos, levantando-se informações sobre os processos de gestão com participação social/comunitária existentes e sobre entidades e organizações sociais ligadas direta ou indiretamente ao tema dos assentamentos informais.

I - Elaboração do Banco de Dados Georreferenciado

A partir da etapa do diagnóstico, é necessário sistematizar todas as informações colhidas (socioeconômicas, ambientais e físico-territoriais) em um banco de dados georreferenciado, que será utilizado como ferramenta de planejamento e gestão das próximas etapas da regularização fundiária.

Isso significa dizer que os dados alfanuméricos estarão integrados entre si e vinculados a uma feição espacial de forma interativa, possibilitando o cruzamento de informações e a respectiva visualização em mapas temáticos capazes de responder aos questionamentos mais complexos, tanto sobre a área informal a ser regularizada quanto em relação aos seus ocupantes.

Por exemplo, quais ocupantes da área informal, em sua porção de domínio particular, estão morando há mais de 5 anos em terrenos de dimensão inferior a 250m^2, apresentando renda inferior a 5 salários mínimos e que não declararam possuir outro imóvel? Essa pergunta poderá direcionar uma ação de usucapião, assim como outras poderão direcionar as ações sucessórias do processo de regularização fundiária.



8 - Regularização Urbanística



Regularização urbanística compreende um escopo de estudos, projetos e intervenções, formulado a partir do diagnóstico da área a ser regularizada com o objetivo de legitimar a posse e integração da malha urbana informal à cidade formal a partir de ações para sua recuperação e requalificação física.

Deve considerar, como princípio básico, a flexibilidade em face das contingências urbanas da área, ou seja, buscar melhorar a qualidade de vida da população ocupante, respeitando, todavia, as especificidades locais.

Essa premissa constitui um desafio e ao mesmo tempo uma limitação. Trata-se de áreas, em geral, densamente habitadas e que foram ocupadas sem preocupação com calçadas, testadas mínimas, ventilação e iluminação das edificações, acessibilidade, condições do solo e demais princípios básicos para os assentamentos. Portanto, melhor seria a prevenção para evitar intervenções drásticas e que além de onerosas tendem a provocar descaracterizações profundas no assentamento, comprometendo a sustentabilidade do processo.

Sob esse aspecto, o desafio da qualificação urbana dessas áreas é adequá-las em suas limitações, potencializando aspectos relacionados à infra-estrutura, transporte, acessibilidade, serviços públicos, equipamentos urbanos e comunitários bem como às condições físicas de moradia a partir de melhorias habitacionais e estabilidade estrutural das edificações.

O desenvolvimento da regularização urbanística deve contar com uma equipe interdisciplinar, envolvendo aspectos multidisciplinares distribuídos em seis etapas:

A - Auto de Demarcação Urbanística

B - Estudo de viabilidade das intervenções urbanísticas

C - Reconhecimento legal dos logradouros não oficiais

D - Plano de Intervenções Habitacionais

E - Projeto de regularização fundiária de interesse social

F - Elaboração e execução do Plano de Obras

A – Auto de Demarcação Urbanística

Em virtude da promulgação da Lei Federal nº 11977/09 essa etapa passou a ser bastante prática para agilizar a Regularização Fundiária de Interesse Social.

O que é?

Trata-se de um **procedimento administrativo** pelo qual o **poder público demarca** imóvel de **domínio público ou privado** (artigo 47, Lei Federal nº 11977/09).

Qual o objetivo?

Identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Quem pode promover/demarcar?

	Município	Estado	União
Áreas particulares	sim	sim	sim
Áreas públicas municipais	sim	sim*	sim*
Áreas públicas estaduais	sim*	sim	sim*
Áreas públicas federais	não	não	sim

*Recomenda-se que a ação seja pactuada com o ente proprietário da área

Para quê?

Demarcar a área a ser regularizada, ou seja, definir seus limites, dimensões, localização e confrontantes.

Que tipo de área?

Pública ou privada. Áreas passíveis de regularização fundiária de interesse social (ver páginas 23 e 24).

A referida legislação, em seu artigo 56, diz que o poder público municipal, responsável pela regularização fundiária de interesse social, poderá lavrar auto de demarcação urbanística com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação realizada na etapa de diagnóstico.

O auto de demarcação urbanística deve conter no mínimo:

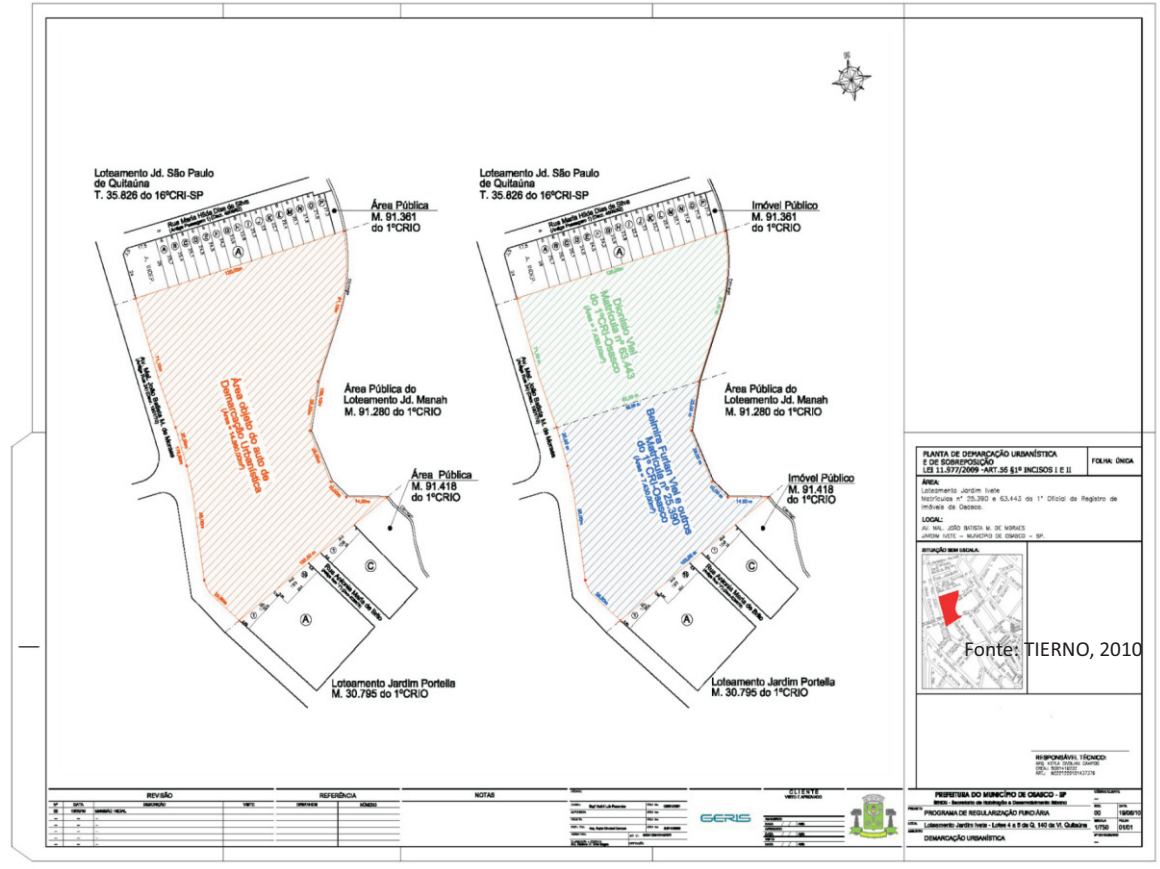
I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis; e

III - certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

O auto de demarcação deverá ser averbado no Cartório de Registro de Imóveis, considerando a necessidade de o oficial identificar e notificar os proprietários (pessoalmente), confrontantes e eventuais interessados (por edital), para que apresentem impugnação quanto à averbação da referida demarcação urbanística. Caso não ocorra impugnação (após 15 dias da notificação), a demarcação urbanística deverá ser averbada na matrícula da área a ser regularizada.

Na possibilidade de a demarcação urbanística abranger área pública ou com ela confrontar, o poder público deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados para que informem se detêm a titularidade da área, no prazo de 30 (trinta) dias. Na ausência de manifestação, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística.(Lei Federal nº 11.977/09, artigo 56)



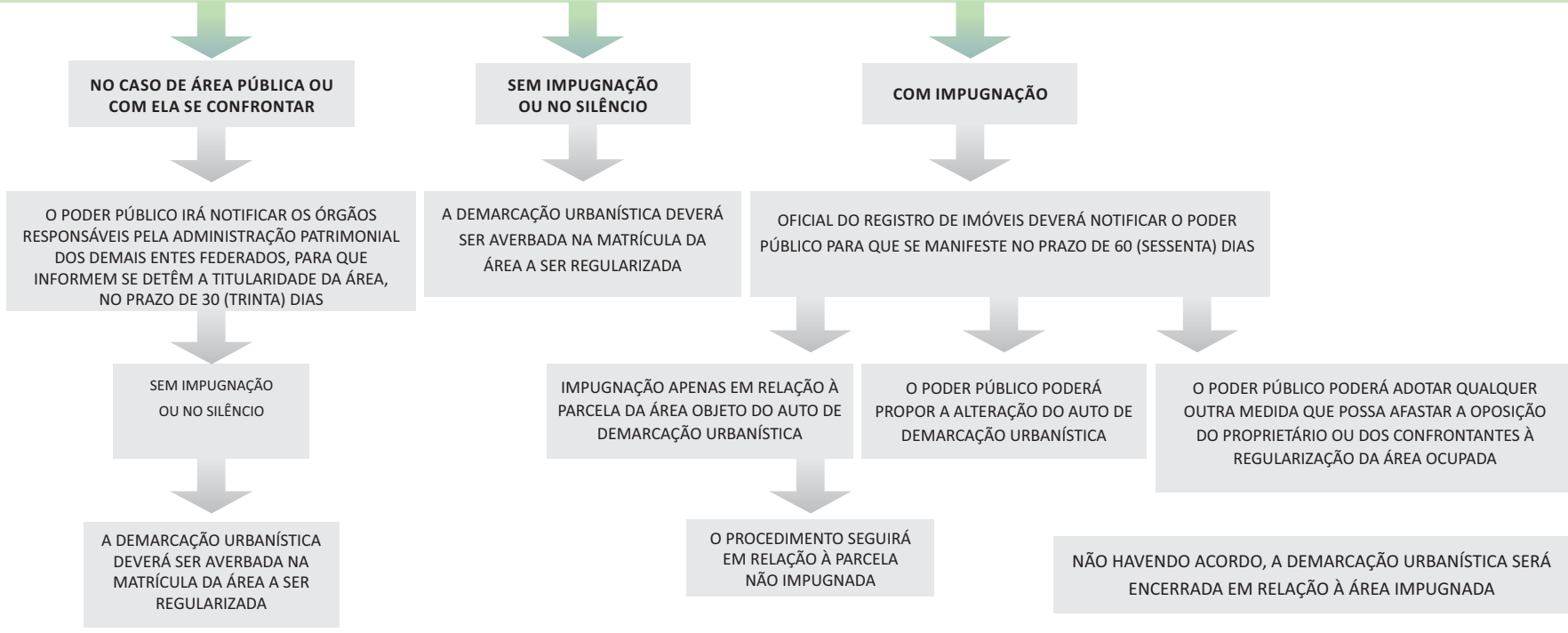
Fonte: TIERNO, 2010

No caso de IMPUGNAÇÃO, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias. O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição. Entretanto, cabe ao oficial de registro de imóveis promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público.

Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada. Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

No Cartório de Registro de Imóveis

- Buscas para identificação do proprietário da área
- Buscas para identificação das matrículas ou transcrições da área
- Notificação feita pessoalmente ao proprietário da área ou por edital, caso o proprietário não seja localizado nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público
- Notificação por edital dos confrontantes e eventuais interessados.



Vale ressaltar que a demarcação urbanística é uma homogeneização da situação jurídica da área a ser regularizada.
Entretanto, ainda NÃO atribui domínio da área ao ocupante.

Auto de demarcação urbanística (modelo)

Auto de Demarcação Urbanística

Nº 0001/nov/2016

Para fins de interesse social, considerando a Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei Federal nº 10.257/2001, a Lei Orgânica e o Plano Diretor Municipal, a Prefeitura do Município de Vitória, entidade Jurídica de direito Público Interno, inscrita no CNPJ/MF sob nº _____ representada pelo Secretário Municipal de Habitação, _____ (RG nº_____, CPF/MF nº_____ e pelo Diretor de Regularização _____ (RG nº _____, CPF nº _____), no artigo nº 56 da Lei nº 11.977/09.

Demarca

o imóvel de **domínio privado** objeto das matrículas nº _____do Registro Imobiliário de Vitória, definindo seus limites, área, localização e confrontes conforme indicado na planta de Demarcação Urbanística nº _____ e respectivo memorial descritivo que seguem anexos e integram o presente Auto de Demarcação.

Na qualidade de requerente e promovedora da regularização deste parcelamento implantado no imóvel ora demarcado e com a finalidade de identificar seus ocupantes, qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, esta municipalidade se compromete, oportunamente, a concluir a devida regularização prevista no artigo nº 51 e seguintes da mesma Lei nº 11.977/09, assim como outorgar os títulos de legitimação de posse nos termos do inciso IV do artigo nº 47 da Lei nº 11.977/09.

Vitória-ES , ____ de _____ de 2016.

Secretário Municipalde Habitação

Diretor de Regularização Fundiária

B - Estudo de viabilidade das intervenções urbanas

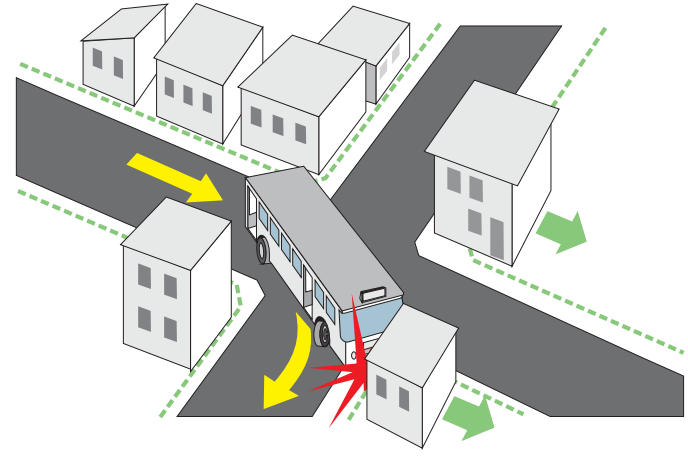
No momento em que for protocolado o auto de demarcação urbanística no Cartório de Registro de Imóveis, e após realização de todo o diagnóstico para a área, devem-se iniciar os estudos para a realização do projeto de melhoria urbanística, baseando-se em simulações técnicas capazes de definir intervenções que equilibrem as necessidades de intervenção urbana e os custos envolvidos.

Vale ressaltar que se trata de intervenções urbanas envolvendo áreas ocupadas espontaneamente, sem nenhum planejamento prévio. Portanto, o estudo urbanístico não corresponde a um desenho urbano livre e incondicional, e sim à qualificação urbana de uma área consolidada, em que os condicionantes de projeto já estão estabelecidos a partir da cultura local, relações de vizinhança e demandas por melhoria de qualidade de vida.

Sob esse aspecto, o estudo deve considerar os seguintes itens:

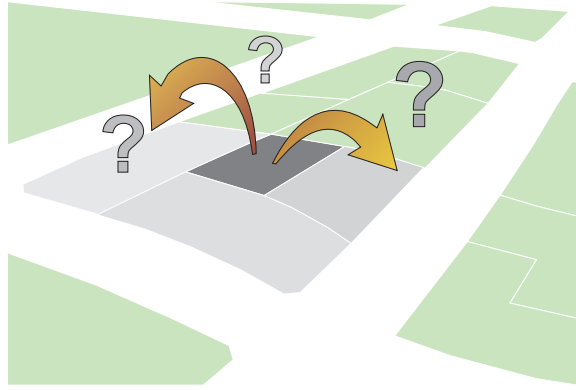
Vias e calçadas:

Verificar a necessidade de alargamento ou não em virtude do trânsito de viaturas, ambulâncias, caminhão de lixo e transporte coletivo, adequação do raio de giro das esquinas, a abertura de novas vias, etc.



Lotes encravados:

Resultado de uma ocupação espontânea e desordenada, os lotes encravados são acessados por outros terrenos, o que provoca, comumente, grandes conflitos sociais.



Os lotes devem ser identificados procurando definir um novo desenho do parcelamento criando um acesso independente (servidão) para cada morador, após negociação entre vizinhos.

Lotes com áreas muito pequenas:

É possível encontrar, nos assentamentos informais, lotes com área de até 9m^2. Deve ser negociada com o morador a possibilidade de unir essa fração de área com a do lote vizinho, configurando um condomínio. Muitas vezes, trata-se de uma relação de parentesco, o que facilita essa iniciativa.



Margens de rios, lagos, lagoas e mangues:



O estudo deve prever uma intervenção urbana (via, calçadão, etc.) de modo a conter novas invasões em áreas de preservação ambiental (mangues, lagoas, etc.). É pertinente, quando cabível, a remoção de ocupações em áreas de riscos atuais e potenciais, visando adequar e atender às exigências legais.

Vazios urbanos próximos do assentamento informal:

Devem ser destinados à construção de equipamentos urbanos e comunitários e/ou as áreas de lazer ou de reassentamento de moradores que precisam ser remanejados.

Ocupações em áreas consideradas de risco:

Um laudo da defesa civil deve ser efetuado para caracterizar a real situação das habitações e a necessidade de remanejamento ou contenção de encostas, etc.

Nos estudos, o remanejamento de moradores deve ser evitado ao máximo, e, quando ocorrer, deve ser feito o mais próximo possível do local de origem.

C - Reconhecimento legal dos logradouros não-oficiais

Os logradouros identificados como não-oficiais devem ser oficializados através de lei aprovada pela Câmara dos Vereadores. Esse processo deve ser democrático e de acordo com critérios municipais. A comunidade deve



ser sensibilizada e mobilizada para a escolha do nome mais representativo para os moradores através de votação ou oficinas psicopedagógicas que os envolvam no processo.

D - Plano de intervenções habitacionais

Tendo em vista a importância de adotar uma política de ações integradas na área a ser regularizada e a sustentabilidade do processo de Regularização Fundiária, o poder público deve planejar as intervenções habitacionais em assentamentos consolidados informais. Ou seja, cabe ao poder público a responsabilidade de encaminhar as soluções para as questões relativas aos problemas habitacionais, compartilhando-a com a iniciativa privada e com as comunidades que irão auxiliar na definição e na implementação das estratégias mais adequadas.

Além disso, o processo de qualificação urbana da área pode indicar a necessidade de relocação de moradores em virtude de melhorias no sistema viário, construção de equipamentos comunitários e áreas livres de lazer, ou mesmo pelas ocupações estarem localizadas freqüentemente em áreas de interesse ambiental ou de risco.

Em geral, as intervenções habitacionais podem ocorrer em vários níveis: melhorias habitacionais, produção de novas moradias ou a partir de lotes urbanizados.

Melhorias habitacionais

Devido à inexistência de orientação técnica e à disponibilidade restrita de recursos financeiros para a aquisição de materiais de construção, nessas áreas informais as habitações, em geral, apresentam-se em estado precário. As unidades habitacionais assim construídas, muitas vezes apresentam problemas de impermeabilização relacionados com a umidade ascendente do solo, conforto térmico inapropriado, como por exemplo a ventilação, além do comprometimento da estabilidade estrutural e de insalubridade.

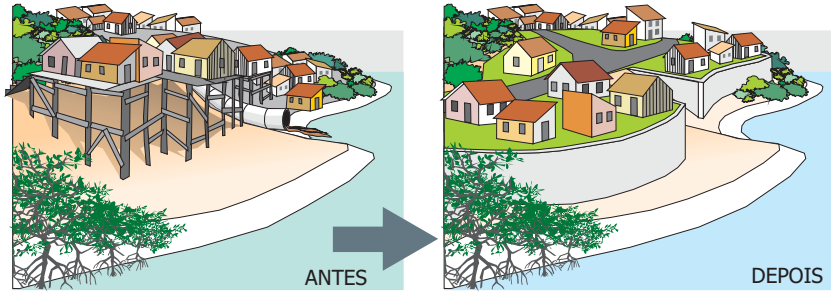
Após a caracterização das edificações precárias na etapa de levantamento físico-territorial do diagnóstico, o poder público deve buscar recursos sejam eles públicos, privados ou entidades sem fins lucrativos para a realização das obras de melhorias habitacionais.

Vale ressaltar que, a aquisição de material de construção para moradores com renda até 1 salário mínimo necessita ser totalmente subsidiada. Para tanto, o Poder Público Municipal pode contar com repasses de recursos não onerosos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para financiar tanto a aquisição de material de construção como a remuneração de agentes para assistência técnica.

Produção de novas habitações

Refere-se à construção das unidades acabadas, promovida pelo poder público, as quais serão vendidas à população remanejada do seu local de

origem em conseqüência das intervenções realizadas. Nesse caso, o morador irá comprar o lote edificado e legalizado e poderá optar pela utilização da indenização que recebeu em virtude da desapropriação da edificação de origem e abater parcelas referentes à nova moradia.



Duas alternativas podem ocorrer:

1 - Reassentamento:

A partir de um terreno vazio, de preferência identificado na própria área a ser regularizada ou o mais próximo dessa, as edificações deverão ser construídas. Os reassentamentos caracterizam-se, em geral, por conjuntos habitacionais de casas geminadas, com projetos de edifícios-padrão e área reduzida (em torno de 40m^2 a 50m^2), o que comumente resulta em uma implantação repetitiva e monótona.

2 - Reconstrução:

Remoção temporária e construção no mesmo terreno de uma nova unidade. Nesse caso, a edificação do morador é identificada como muito precária (de madeira, papelão, placas de zinco, ou até de alvenaria com graves riscos estruturais). São moradias que não apresentam as condições mínimas de habitabilidade, estabilidade e salubridade. No entanto, estão construídas em um tecido urbano consolidado e num terreno bem delimitado.

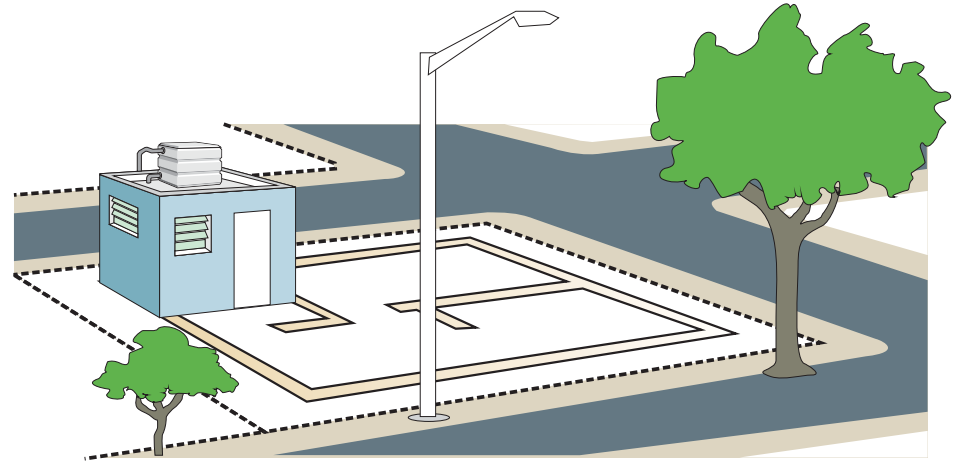
Lote urbanizado com Módulo Hidráulico

Muitas iniciativas públicas oferecem lotes vazios urbanizados como alternativa habitacional para os moradores já instalados em assentamentos irregulares e que precisam ser necessariamente remanejados, ou seja, o poder público oferece um lote demarcado, provido de sistema viário integrado à malha urbana e conectado à rede de infraestrutura urbana básica: água, esgoto, drenagem, energia elétrica.

Em algumas situações, além desta conformação mínima, também podem ser fornecidas ao lote:

A - Unidade sanitária: um banheiro com lavabo, chuveiro e vaso sanitário, acrescido de um tanque externo;

B - Fundação da futura unidade habitacional: essas iniciativas objetivam garantir as condições mínimas de higiene e estabilidade estrutural dessas edificações. A responsabilidade pela construção da edificação é do morador, e o processo, em geral, é a autoconstrução.



E - Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social

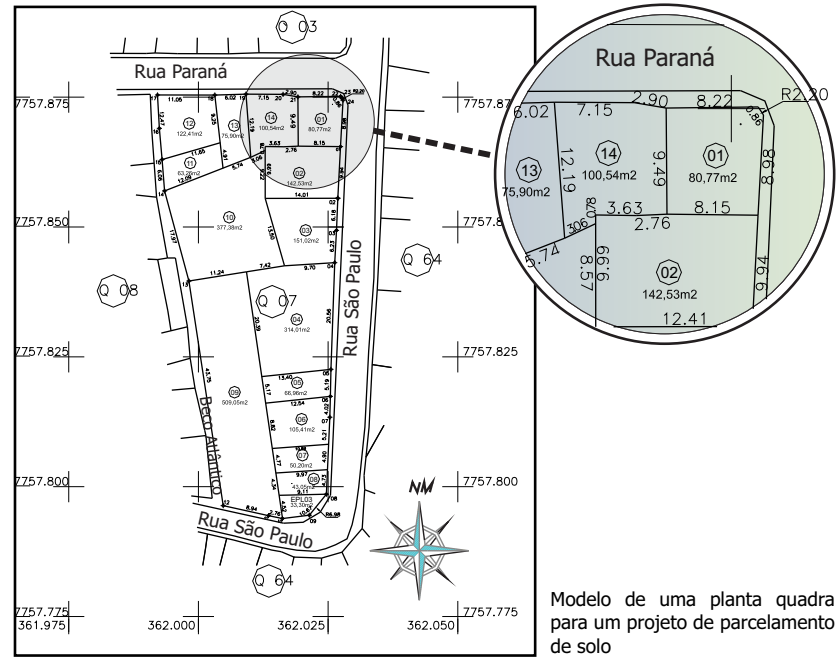
O projeto de regularização fundiária de interesse social, desenvolvido a partir dos estudos urbanísticos realizados, é pautado na readequação funcional do território, com revisão da malha implantada, redesenho dos becos, vielas e servidões, sempre objetivando a melhoria dos acessos, dos serviços públicos, da inserção e integração da ocupação na malha urbana circunvizinha e, sobretudo, da segurança pública.

Conteúdo do Projeto

O limite das gleba e das "quadras" deve estar bem definido (público x privado) em coordenadas UTM. As quadras e lotes devem estar numerados e cotados, as vias e as calçadas devem estar dimensionadas. Mesmo quando se trata de parcelamento de solo urbano para fins de regularização fundiária, é necessário constar no projeto um quadro de áreas que diferencie as áreas públicas das privadas, conforme exemplo a seguir:

Modelo de Quadro de Áreas

Especificação		Áreas (m^2)	%
1. Lotes (xxx lotes)			
2. Áreas Públicas	2.1 - Sistema de vias		
	2.2 - Equipamentos urbanos		
	2.3 - Equipamentos comunitários		
	2.4 - Espaços livres de uso público		
3. Faixas *non aedificandi* (não incluídas acima)			
Total da gleba			



Modelo de uma planta quadra para um projeto de parcelamento de solo

Modelo de Memorial Descritivo para o Parcelamento do Solo

Quadra nº 7
Área total: 2.236,00 m²

Lote	Frente	Fundos	Esquerdo	Direito	Área (m²)
01	9,41m	9,49m	8,65m	8,15m	80,77
	R. São Paulo	Lote 14	Rua Paraná	Lote 02	
02	9,94m	9,99m	14,54m	14,01m	142,53
	R. São Paulo	Lotes 10 e14	Lotes 01 e 14	Lote 03	
03	12,41m	13,50m	14,01m	9,70m	

Trata-se, de fato, de um projeto de parcelamento que deve ser analisado e aprovado pelo órgão competente da prefeitura, e o processo culminará com a publicação de uma lei ou decreto constando as normas específicas de uso e ocupação do solo que serão aplicadas à área regularizada.

Segundo o artigo 51 da Lei Federal nº 11.977/09, o projeto de parcelamento para regularização fundiária deverá definir no mínimo os seguintes elementos:

- as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e
- as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Contudo, no caso de SENTENÇA DE USUCAPIÃO, da SENTENÇA DECLARATÓRIA ou da PLANTA ELABORADA PARA OUTORGA ADMINISTRATIVA, DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA, essas exigências não são necessárias para o registro.

Os demais requisitos para desenhos, o memorial descritivo e o cronograma físico de obras e serviços a serem realizados na elaboração do projeto de parcelamento para regularização fundiária serão definidos pelo município em lei específica. (ver PRF, páginas 25 a 28)

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação da Lei Federal nº 11.977/09, *"o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano"*

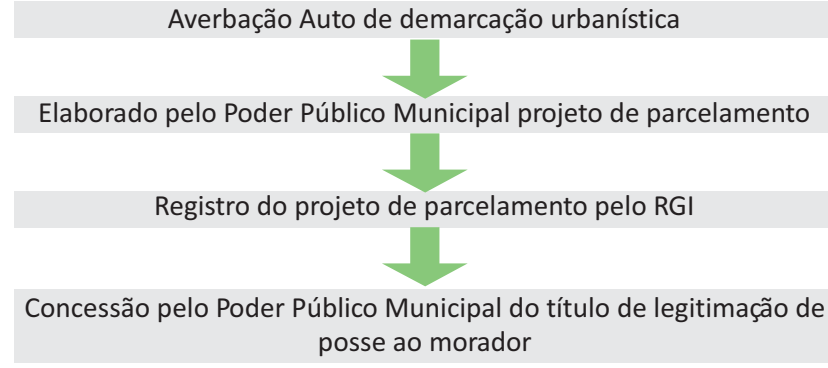
Aprovação do projeto

De acordo com o artigo 53 da Lei Federal nº 11.977/09, a regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação do projeto de parcelamento pelo município, que por sua vez deve atender ao licenciamento ambiental e corresponder ao projeto urbanístico previamente definido, desde que o município tenha regulamentado Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado.

Registro do projeto

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser registrado segundo a Lei Federal nº 11.977/09, pois somente após o registro é que o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, preferencialmente em nome da mulher. Deverá, além disso, ser registrado na matrícula do imóvel (Lei Federal nº 11.977/09, artigo 58).

Vale ressaltar que, caso não exista matrícula da qual a área seja objeto, deverá ser considerado que esta já foi aberta com base na planta e no memorial, tendo sido averbada na ocasião do auto de demarcação.



Para o registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social no Cartório de registro de imóveis são necessários no mínimo os seguintes documentos:

- certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- projeto de regularização fundiária aprovado;
- instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e, no caso das pessoas jurídicas, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.

Como resultado, todas as parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária terão que proceder a abertura de suas respectivas matrículas. Para as áreas destinadas a uso público, as matrículas deverão ser abertas na forma de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais.

Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social (Lei Federal nº 11.977/09, artigo 68).

Vale ressaltar que essas matrículas oriundas de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social não poderão ser objeto de remembramento. Essa exigência legal (artigo 70 da Lei Federal nº 11.977/09) busca evitar a expulsão dessa população causada por ofertas de compra por empreendedores que passam a perceber a valorização da terra regularizada (especulação imobiliária).

Loteamentos anteriores a Lei Federal nº 6.766/79

Outro avanço contemplado na Lei Federal nº 11.977/09 e que irá facilitar em muito os procedimentos de regularização fundiária de interesse social foi aquele relativo às glebas que foram parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 (ou seja, anteriormente à vigência da Lei Federal nº 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano) e que não possuíam registro.

Essas glebas, a partir de agora poderão ter sua situação jurídica regularizada, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade. Pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

O interessado deverá apresentar para o registro: certificação de que a área preenche as condições anteriormente descritas bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento.

F - Elaboração e execução de um Plano de Obra

O Plano de Obras deverá conter no mínimo o cronograma físico e financeiro das obras a serem realizadas, bem como estabelecer os mecanismos para captação de recursos necessários.

De acordo com a Lei Federal nº 11.977/099, na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica. A realização dessas obras, bem como a sua manutenção podem ser realizadas mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

9 - Mobilização Social



MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Este item deve permear todas as etapas do processo de Regularização Fundiária. Portanto, não é uma etapa cronológica e estática, mas sim dinâmica, de acordo com o caminhar das ações.

Envolve a conscientização e sensibilização da comunidade em relação à RF em todo seu aspecto multidisciplinar. Isso significa dizer que a mobilização social precisa ser planejada, devendo ser abordados os aspectos relativos à consciência cidadã dos moradores.

A consciência cidadã envolve, prioritariamente, transformações sociais, desde a alteração da forma de viver das pessoas até a mudança de valores e atitudes nas comunidades.

> "Ser cidadão *é saber viver em sociedade, estando ciente dos anseios comuns. É participar ativamente das decisões de sua comunidade, influenciar modos de vida de maneira positiva ao seu redor, exercer os direitos constitucionais adquiridos e lutar pelos que virão. É preservar o meio ambiente, a natureza, os animais, os seus semelhantes, os opostos. É ser solidário, é ser político, é ser flexível, decidido e, sobretudo, estar consciente de todas as atitudes tomadas em prol da sociedade*" (CREDIDIO, 2004).

Considerando que se trata de uma comunidade em que uma parcela significativa da população não tem nem mesmo certidão de nascimento, acesso à saúde, à educação e ao mercado de trabalho, mesmo que informal, a integração espacial só se fortalecerá a partir da inclusão social.

Nesse sentido, a promoção humana se torna a principal aliada da sustentabilidade do processo de RF. Historicamente segregada e excluída, essa população precisa antes resgatar a auto-estima social perdida, para depois incorporar o sentimento de pertencimento ao território que habita.

No contexto da exclusão socioterritorial, é relevante o senso do espaço público e do sentido de coletividade traduzido na afirmativa de que "o espaço privado é meu e o espaço público não é de ninguém". O abandono da urbanidade é histórico, e o resgate da idéia de que as cidades possuem uma esfera pública, pertencente à coletividade e por ela usada, é essencial para uma apropriação efetiva do espaço urbano pela população.

> A concepção de coletividade urbana é a idéia de que, se moro na cidade, faço parte dela. Os espaços públicos são meus e de todos na mesma situação; sou um usuário, mas também o fiscal, com direitos e deveres. Quando melhoro a condição de meu vizinho, automaticamente estou elevando minha condição e, consequentemente, impulsionando todo o bairro e a cidade para uma melhoria geral, com resultados positivos tanto para o município quanto para toda a sociedade.

Portanto, o objetivo da mobilização social no processo de regularização fundiária vai além da conquista do espaço. Trata-se da conquista da cidadania (reconquista dos direitos civis, políticos, sociais e humanos fundamentais) a partir do momento em que se vive em coletividade.

A partir do diagnóstico realizado inicialmente, as ações devem ser estratégicas e particularmente relacionadas à realidade da população alvo, abordando o gênero, a renda, a escolaridade, dentre outros aspectos que irão refletir a especificidade local.

Pretende-se criar uma relação compartilhada entre o poder público e a comunidade beneficiária visando a alcançar, de forma integrada e co-responsável, o desenvolvimento includente, integrador e promotor da sustentabilidade da regularização fundiária.

A sustentabilidade do processo dependerá, em grande parte, da eficácia das ações desenvolvidas nessa esfera social. A partir de experiências em RF realizadas no Brasil, destacam-se algumas ações sociais fundamentais para a sustentabilidade do processo, tais como:

- 1 - Inclusão social (através da arte, educação e esporte);
- 2 - Geração de trabalho e renda;
- 3 - Criação de empregos;
- 4 - Capacitação profissional;
- 5 - Acesso ao crédito;
- 6 - Documentação cidadã: incentivo e simplificação para a aquisição de RG, CPF, título de eleitor, dentre outros;
- 7 - Educação ambiental e sanitária;
- 8 - Orientação social para a manutenção das melhorias introduzidas.

A partir de uma dinâmica de interação com a população, o poder público incentiva as relações sociais, estimula o "pensar" sobre o espaço urbano e as implicações na vida de cada um, potencializando a socialização e a politização dos moradores.

Para tanto, é necessário, já no início do processo, escolher "agentes" de interlocução entre o poder público e a comunidade. São representantes eleitos democraticamente, que serão devidamente capacitados para participar do processo de planejamento das ações e acompanhar ativamente as deliberações, além de atuarem como multiplicadores de informações provenientes de todas as etapas do processo para os moradores da comunidade.

É importante que os interlocutores sejam pessoas da comunidade, que conheçam bem a realidade local e que demonstrem capacidade de liderança e disponibilidade de tempo para assumir o compromisso.

Uma vez escolhidos, esses agentes devem ser capacitados pelos técnicos municipais em relação às questões pertinentes à regularização fundiária. Cartilhas didaticamente ilustradas podem auxiliar a dinâmica desse aprendizado de forma simples e prática, uma vez que se trata de um processo complexo.

A capacitação deve abranger no mínimo as etapas envolvidas (passo a passo); a metodologia que será utilizada pela prefeitura; os conceitos usuais relacionados; questões legais pertinentes e noções de cidadania e preservação ambiental. O papel dos interlocutores no processo de RF deve ser sempre enfatizado a partir de exemplos práticos, de acordo com a realidade local.

Em seguida, é importante estabelecer uma agenda de reuniões periódicas (semanais ou quinzenais) de acordo com o cronograma de desenvolvimento das ações, para garantir o envolvimento e compromisso dos agentes. Reuniões muito espaçadas costumam dispersar os interlocutores, que acabam assumindo outros compromisos e descumprindo com esse papel.

10 - Legalização Jurídica



Muitas vertentes consideram regularização fundiária uma ação meramente jurídica, uma vez que a legalização de fato somente se consolida após o registro do bem em nome do ocupante no cartório de registro de imóveis. No entanto, a legalização jurídica é apenas uma parte do processo da regularização fundiária, integrada às demais já abordadas anteriormente.

A legalização jurídica compreende as ações administrativas e jurídicas necessárias para a operacionalização do repasse do título de domínio ao ocupante de área irregular e consolidada. Envolve desde a definição da situação fundiária da área irregular, até a escolha do instrumento jurídico que será utilizado, a organização da documentação nos processos administrativos do município, ajuizamento de ações (se necessárias), a legitimação de posse, a lavratura das escrituras e seu respectivo registro.

É importante distinguir na etapa de legalização jurídica dois momentos: o primeiro está relacionado à regularização da gleba, e seria interessante, embora não obrigatório, o repasse em nome do município; o segundo é relativo à legitimação da posse e titulação do lote em nome do morador beneficiado.

Para efeito didático, o presente Guia irá tratar inicialmente das especificidades relativas à regularização das glebas de diferentes domínios fundiários e em seguida da legitimação da posse.

1. Definição da situação fundiária da área objeto da regularização

A partir do diagnóstico é possível identificar a situação fundiária dos assentamentos informais e caracterizar o domínio da área como público ou privado, a existência de matrícula no cartório de registros imobiliários referentes às glebas que compõem a área, a existência de parcelamento anterior, etc.

Em relação às áreas de domínio público, deve-se diagnosticar se pertencem à União, ao Estado ou ao Município. A partir dessas definições o encaminhamento da regularização pode se apresentar diferente, e os instrumentos jurídicos podem variar.

A - Regularização em bens da União

A aprovação da Lei Federal nº 11.481/07 promoveu diversas facilidades nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social em áreas pertencentes ao patrimônio da União.

Além de ampliar os instrumentos jurídicos para regularização de áreas da União, essa lei trouxe novas definições para o cadastramento de imóveis da União e para a dispensa de licitação de áreas utilizadas em programas sociais.

Inovou também a partir da garantia de gratuidade ao primeiro registro de direito real e averbação de construção residencial em áreas objeto de regularização fundiária para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, dentre outros.

Convênios ou Acordos de Cooperação Técnica

Uma primeira etapa para promover a regularização fundiária de assentamentos informais em bens da União é a formalização da parceria da União com o Município, a quem cabe a execução da regularização fundiária.

O convênio ou acordos de Cooperação Técnica devem estabelecer parcerias entre o Município e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU),

tendo como objetivo definir a gestão compartilhada do processo da regularização fundiária, com respaldo na Lei Federal nº 11.481/07. Conforme a parceria acordada, o município pode apoiar a SPU bem como assumir a realização do levantamento de dados, a realização de estudos prévios, o levantamento topográfico, o cadastramento socioeconômico dos moradores bem como a própria execução das obras necessárias à regularização.

Requisição da área objeto de regularização pela municipalidade

Se o poder público municipal está executando todos os procedimentos para operacionalizar a Regularização Fundiária, para facilitar a legalização jurídica, depois de feito o convênio, o município deve requerer cessão da área objeto de regularização fundiária à União. A área poderá ser concedida sob regime de aforamento gratuito ou cessão de uso.

O procedimento para a solicitação da cessão deve ser efetuado administrativamente na Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), e o Município deve apresentar, no mínimo, os seguintes documentos:

- planta contendo o limite da área solicitada, definida em coordenadas UTM, memorial descritivo do polígono identificando rumos, azimutes e distâncias;
- breve histórico da área (formação do assentamento, característica de consolidação da área, características gerais da população e das ocupações, etc.);
- finalidade da cessão e existência de interesse público (assentamento habitacional de baixa renda, regularização fundiária, intervenção urbanística, dentre outras).

A GRPU deverá consultar o órgão ambiental estadual e a Capitania dos Portos, que terão 30 dias para se manifestar. Caso não exista impugnação, a GRPU realizará os procedimentos administrativos necessários. Porém, a cessão só será efetivada a partir da autorização em ato do presidente da República (Portaria autorizativa federal) e se formalizará mediante termo ou contrato, assinado pelo gerente da GRPU e pelo prefeito municipal, após o registro em cartório de registros imobiliários.

No contrato constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade de sua realização e o prazo para seu cumprimento, e se tornará nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dado aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

Uma vez cedida, cabe ao município realizar a regularização fundiária, nos moldes do contrato de cessão.

Titulação aos ocupantes

Para que a prefeitura possa efetivar o repasse do título ao ocupante da área, deverá solicitar à GRPU a certidão de autorização de transferência do imóvel constando o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), desmembrando essa área da gleba original. Esse documento, juntamente com o contrato de cessão da área pela União, deverá ser apresentado no cartório de registros imobiliários no ato do registro do lote.

Ao solicitar a certidão de autorização de transferência, a prefeitura deverá encaminhar o cadastro socioeconômico do ocupante (nome do chefe de família e cônjuge, número de dependentes, renda familiar, situação e qualificação profissional, nacionalidade, número do RG e CPF, renda familiar), número da inscrição imobiliária, se houver, planta do lote (com a definição da área, perímetro, dimensões, confrontações e endereço), planta de situação (localização do lote na quadra e no bairro) e uso do lote (residencial, comercial, misto, serviço, institucional, religioso ou filantrópico).

Vale ressaltar que a transferência do título ao ocupante em terras da União deve culminar, em última instância, com um contrato entre o beneficiário e o representante do patrimônio da União (gerente responsável pela

GRPU), que irá estabelecer as condições de uso dessa área. O poder municipal, nesse caso, é um mero intermediário e facilitador da operação do processo de titulação jurídica.

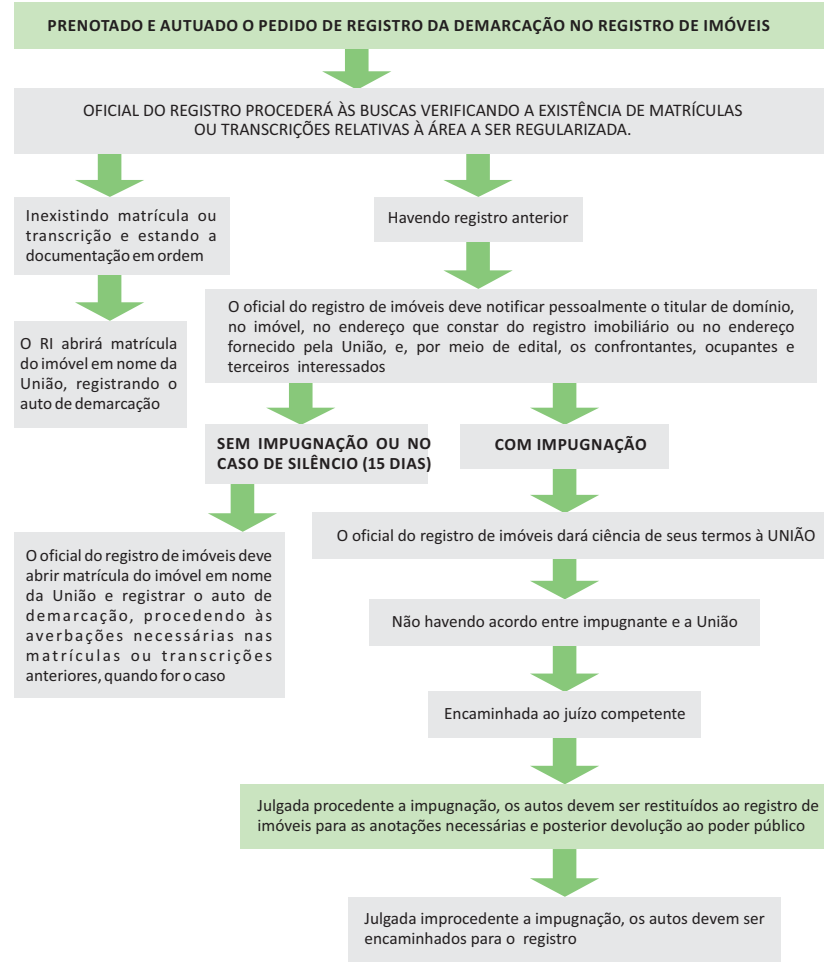
Inovações da Lei Federal nº 11.481/07

Para demarcação das áreas com ocupação consolidada pertencentes ao patrimônio da União visando à regularização fundiária de interesse social, a União poderá lavrar **auto de demarcação** nos seus imóveis. Essa lei usa como critério para definir como de interesse social a regularização destinada a atender famílias com renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos.

O auto de demarcação deve ser assinado pelo secretário do Patrimônio da União, devendo ser instruído com:

- planta e memorial descritivo da área a regularizar;
- planta de sobreposição da área demarcada;
- certidão da matrícula ou da transcrição da área a regularizar;
- certidão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), indicando o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e o responsável pelo imóvel;
- planta de demarcação da Linha Preamar Média (LPM) para terrenos da Marinha;
- planta da Linha Média de Enchentes Ordinárias (LMEO), para terrenos marginais a rios federais.

A regularização fundiária observará o seguinte procedimento (artigos 18-A a 18-F do DL n° 9.760/46, com redação dada pela Lei n° 11.481/2007):



Finalmente, a referida lei acrescentou o artigo 290-A na Lei nº 6.015/73, instituindo casos de gratuidade no Registro de Imóveis, específicos para regularizações fundiárias de interesse social e para a primeira averbação

de construção residencial de até 70m^2 em áreas urbanas que tenham sido objeto dessas regularizações sendo desnecessária a comprovação do pagamento de tributos ou contribuições previdenciárias.

B - Regularização em áreas do Estado

Um grande avanço para o processo de Regularização Fundiária no Espírito Santo foi a Lei Estadual nº 10.533, publicada em 03 de junho de 2016, dispões sobre a regularização fundiária de interesse social de imóveis urbanos de domínio do Estado.

Vale ressaltar que a autorização abrange também os imóveis de domínio de empresas públicas e de sociedades de economia mista estaduais extintas ou que se encontrem em processo de liquidação.

Com tal lei, as ações de regularização fundiária serão promovidas pela Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB e executada pelo Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo - IDURB-ES.

A autorização prevista em lei compreende a regularização fundiária de interesse social, em que se enquadrem as ocupações realizadas pela população de baixa renda, nos casos de:

I - conjuntos habitacionais ou assentamentos de famílias carentes consolidados pelo Estado do Espírito Santo, por suas: empresas públicas e sociedades de economia mista, extintas ou que se encontrem em processo de liquidação;

II - áreas declaradas de interesse social para fins de implantação de projetos de regularização fundiária por meio de decreto estadual;

III - áreas desapropriadas pelo Estado para fins de regularização fundiária;

IV - áreas definidas em Plano Diretor como de especial interesse social e definidas por decreto estadual; e

V - áreas adquiridas, inclusive por meio de doação, pelo Estado do Espírito Santo para fins de regularização fundiária.

A alienação dos bens será realizada por DOAÇÃO quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), observando o limite mínimo de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), estabelecido no art. 4º, inciso II, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

II - tratar-se de imóvel utilizado para finalidade residencial ou mista de âmbito local;

III - o ocupante atual comprovar a posse mansa e pacífica, com animus domini, anterior a 31/12/2007, permitindo-se considerar, cumulativamente, para efeito deste prazo, o tempo de ocupação dos posseiros anteriores;

IV - o ocupante ou o respectivo cônjuge não for possuidor, concessionário, superficiário ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem houver sido beneficiário de programa habitacional; e

V - o ocupante possuir renda familiar igual ou inferior a três salários mínimos.

Destaca-se ainda, que sobre as doações efetivadas em decorrência da regularização fundiária, não incidirá o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD, de qualquer bem ou direito.

C - Regularização em área particular

Regularização fundiária de ocupações consolidadas em área particular, em geral, conduz o pensamento para ações judiciais, muitas vezes demoradas e onerosas. Contudo, a partir da vigência da Lei Federal nº 11.977/09 vislumbra-se uma forma mais rápida e eficaz de aplicação do instrumento de usucapião (usucapião administrativa ou cartorária) extrajudicialmente (ver página 21).

Porém, nos casos de regularização fundiária de interesse social em área particular cabe ao poder municipal encontrar soluções simples para o cumprimento da função social da cidade, como por exemplo, buscar uma aproximação entre a prefeitura e o proprietário do terreno, o que pode ser uma estratégia válida, mesmo em caso de oposição.

Caso exista oposição, a partir de alguma ação já ajuizada, uma das "moedas de negociação" entre o poder público e o proprietário pode ser a dos custos relativos às benfeitorias já realizadas na área, uma vez que este último, por algum motivo, não foi capaz de conter a ocupação.



D - Regularização em Área de Proteção Permanente (APP)

As Áreas de Preservação Permanente (APP) são as definidas pelo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) e têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

São classificadas como APPs, em zonas rurais ou urbanas (art. 4º da Lei nº 12.651/2012):

- as margens de rios, lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, as nascentes, olhos d'água;
- as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°;
- as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- os manguezais;
- as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo;
- no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°;
- as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
- em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

Em virtude do crescimento desordenado das cidades, essas áreas, ambientalmente frágeis, foram sendo gradativamente ocupadas. Por isso, tornou-se urgente e necessário compatibilizar a aplicação do Código Florestal nas cidades, considerando a necessidade de reconhecer direitos sociais fundamentais da população de baixa renda que vive em áreas impróprias à moradia.

A Lei Federal nº 11.977/2009 inseriu a possibilidade de o Município, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, desde que alguns requisitos e condições sejam atendidos:

- a ocupação da APP ser anterior a 31 de dezembro de 2007;
- o assentamento inserido em área urbana consolidada; e
- estudo técnico que comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Contudo, o estudo técnico deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter no mínimo os seguintes elementos:

- caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- especificação dos sistemas de saneamento básico;
- proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- garantia de acesso público às praias e aos corpos d´água, quando for o caso.

Cabe destacar que com a aprovação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a possibilidade de regularização fundiária em APP's alcançou também a regularização fundiária de interesse específico, desde que:

- o assentamento esteja inserido em área urbana consolidada e não se caracterizar como área de risco;
- manutenção de uma faixa não edificável de 15 metros ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, dimensão que pode ser redefinida em caso de áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, com a finalidade de atender aos parâmetros do ato do tombamento.

O instrumento utilizado para aprovação da regularização ambiental tanto no interesse social quanto no interesse específico é o projeto de regularização fundiária, mas nos casos de interesse específico exige-se a prévia autorização do órgão ambiental competente.

Ressalva-se que o agente promotor da regularização fundiária de interesse específico deve instruir processo com os elementos exigidos no Art. 65 da Lei nº 12.651/2012.



2 - Escolha dos instrumentos de Regularização Fundiária

Os instrumentos de regularização fundiária são meios jurídicos ou políticos que a União, os Estados e os Municípios utilizam para enfrentar as diversas irregularidades fundiárias e assegurar à população a segurança jurídica da posse.

Dependendo da situação fundiária do imóvel, o instrumento pode variar, dependendo da especificidade local para a titulação. Cabe ao poder municipal implementar esses dispositivos legais da forma mais eficiente para garantir o cumprimento da função social e da propriedade urbana.

A utilização dos instrumentos de regularização deve estar regulamentada em lei municipal específica.

DOMÍNIO FUNDIÁRIO	INSTRUMENTO
Em bens da União	Aforamento Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) Cessão de Uso Inscrição de Ocupação Doação Direito de Superfície
Em bens do Estado	Venda Doação Concessão de Direito Real de Uso
Em bens do Município	Concessão de Direito Real de Uso Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) Direito de Superfície Título de Compra e Venda Doação
Em área particular	Usucapião Urbana e Usucapião Administrativa Concessão de Direito Real de Uso

Em bens da União, de acordo com a Lei nº 8.666/93, em seu Art 17, inciso I, alínea "f", redação dada pela Lei nº 11.481/07 a outorga desses instrumentos para fins de regularização fundiária de interesse social dispensa licitação.

A concessão de direito real de uso somente será permitida para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, urbanização, industrialização, edificação ou outras modalidades de interesse público reconhecidas e declaradas por Decreto (Decreto Estadual nº 3126-R /2012, artigo 63).

3 - Legitimação de Posse

Com base nas matrículas abertas resultantes do registro do parcelamento, o poder público poderá emitir Título de Legitimação de Posse aos ocupantes cadastrados (Lei federal nº 11.977/09 art 58 § 1°).

A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público desde que:

- não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; e
- não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente;

A legitimação da posse é um direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia que, após 5 (cinco) anos de seu registro, já poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal.

Para requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão da legitimação em registro de propriedade deverá apresentar (Lei federal nº 11.977/09 art. 60 § 1°):

I - certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II - declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III - declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV - declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Nos casos de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião (Lei federal nº 11.977/09 art. 60 § 3°).

Formação dos processos administrativos para Legitimação de Posse

Tendo em vista que o processo de regularização fundiária apresenta um caráter multidisciplinar, as informações necessárias ao ato de instruir a Legitimação de Posse muitas vezes encontram-se em setores distintos na administração pública. Para otimizar sua operacionalização recomenda-se formalizar um processo administrativo para cada unidade a ser regularizada (cada parcela), que deverá conter no mínimo as seguintes informações:

1 - Cópia da documentação que comprove os dados pessoais do chefe de família e cônjuge: CPF, RG ou certidão de nascimento, título de eleitor com o comprovante da última votação, certificado de reservista, certidão de casamento (com averbação de separação ou divórcio), certidão de óbito do cônjuge falecido, em caso de viuvez.

2 - Cópia da documentação comprobatória de posse do imóvel: cadastro fiscal (IPTU), recibo ou escritura de promessa de compra e venda da posse, inventário em caso de herança ou termo de quinhão hereditário ou de doação devidamente registrados em cartório.

Esse documento é muito importante para respaldar o repasse de título e evitar problemas futuros ao poder municipal. Mesmo que o cadastro municipal (IPTU) não represente um título de domínio, deve ser analisado, e seu representante fiscal, considerado nas decisões durante a titulação.

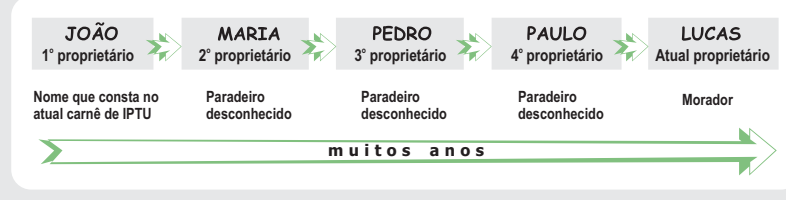
3 - Documento do setor de cadastro do município dobre a situação cadastral da unidade (se está cadastrado, quem é o responsável fiscal pelo imóvel, o tempo de cadastro, as condições do imóvel em relação à infraestrutura, se existe outro imóvel cadastrado em nome do beneficiário, etc.).

As transações informais ocorrem, em geral, a partir de documentação precária ou inexistente ou limitam-se a transferência imobiliária da posse no setor cadastral da prefeitura (IPTU).

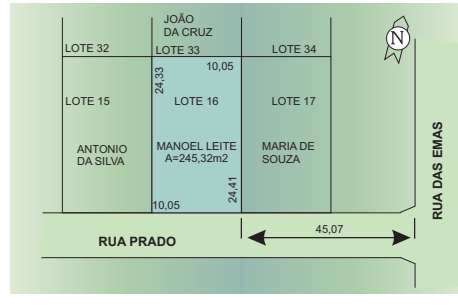
Outorgar um título a um proprietário distinto daquele que consta no cadastro imobiliário (IPTU) pode trazer problemas ao poder municipal.

O representante fiscal no carnê do IPTU nem sempre corresponde ao possuidor/morador do imóvel. Deve-se verificar a situação real a partir de entrevista com o morador e com vizinhos, resgate do histórico de posse da transação informal, caso de parentesco, caso de cessão e aluguel, dentre outros.

O histórico de posse nem sempre é facilmente resgatado e pode ser substituído por um relato social realizado e assinado por técnico municipal habilitado, validado com anuência dos vizinhos confrontantes.



4 - Planta do lote e sua localização na quadra e no bairro, contendo confrontações, dimensões das testadas, área e perímetro, nome do logradouro de acesso, norte magnético, dados da aprovação do loteamento.



5 - Ficha de cadastro socioeconômico do beneficiário, colhida durante o diagnóstico, constando nome, número do CPF e RG, situação civil, nacionalidade, naturalidade, tempo de ocupação do imóvel, situação de uso do imóvel (residencial, comercial, serviço, institucional) e renda familiar. Essa ficha deve ser assinada pelo morador a ser beneficiado, como respaldo da veracidade dos dados informados.

6 - Documentos que comprovem a titularidade da gleba (escritura em nome do município, contrato de cessão da União para o Município, sentença judicial, etc.).

7 - Certidão que conste o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) em caso de regularização em área da União. Esse documento deve ser fornecido pela Gerência Regional do Patrimônio da União.

Registro dos títulos de Legitimação de Posse

Os títulos serão registrados no Cartório de Registro de Imóveis considerando as matrículas abertas resultantes do registro do parcelamento.

Estes títulos são passíveis de constituição de garantia e de transferência inter vivos e causa mortis.

4 - Assistência jurídica gratuita

A Constituição Brasileira, ao tratar dos direitos fundamentais, estabelece que todos têm que ter acesso à Justiça, sendo do Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita. Este serviço é prestado, em geral, pela Defensoria Pública, instituição responsável para dar orientação jurídica e oferecer defesa, em todos os graus, aos necessitados. Entretanto, também o município pode manter um serviço de assistência jurídica.

O processo de regularização fundiária envolve aspectos jurídicos complexos, tanto para a concretização da regularização urbanística como jurídica. Portanto, cabe às prefeituras assegurar assistência jurídica

Portanto, cabe às prefeituras assegurar assistência jurídica gratuita às comunidades de baixa renda com encaminhamentos e orientações gerais sobre direito de família, herança, sucessões, separações e divórcios e dirimir outras dúvidas jurídicas, que surgem em qualquer assentamento que se encontre sujeito a processo de regularização fundiária.

Este serviço deve ser criado por lei municipal, podendo ser prestado por um órgão específico vinculado à administração municipal ou mediante convênios com organizações não governamentais constituídas para este fim, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e faculdades de direito.

Para execução dessa atividade de assessoria, a prefeitura pode:

- encaminhar os moradores às instituições conveniadas ou à Defensoria Pública;
- realizar plantões jurídicos programados na comunidade; ou
- realizar ações globais, incorporando diversas atividades, dentre elas, a assessoria jurídica.

Um avanço recente nesse sentido foi promovido pela Lei Federal nº11.888/2008, que dispõe sobre a garantia do direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e sobre a construção de habitação de interesse social, que deve ser efetivada mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

5 - Registro da propriedade (escritura pública)

O morador beneficiário que tenha registrado em seu nome Título de Legitimação de Posse, transcorridos cinco anos de seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, poderá requerer ao Registrador que registre o "reconhecimento" da conversão da "Posse" em "PROPRIEDADE", tendo em vista a sua aquisição por usucapião.

Pelo Código Civil brasileiro, a propriedade do imóvel só se transmite com o

registro do título. Não basta lavrar a escritura no cartório de notas. A escritura pública é feita por oficiais públicos (tabelião), ou seja, é um contrato dotado de fé pública. Porém, os direitos reais somente se constituem após o registro. Quem não registra não é dono.

O registro de imóveis só pode ser feito num cartório específico, o Cartório de Registro Geral de Imóveis. Para cada imóvel, dependendo de sua localização, existe um determinado cartório com essa incumbência. O registro é feito através de uma "matrícula", que vem a ser o "retrato" do imóvel, trazendo todas as informações oficiais sobre ele. Cada matrícula refere-se a apenas um imóvel, e nela deve constar toda a história, a descrição e o nome do proprietário do imóvel. Dessa forma, cada imóvel terá apenas um único registro imobiliário e uma única matrícula.

Entretanto, esse procedimento costumava ser um entrave ao processo de regularização fundiária, devido aos altos custos e à falta de instrumentos normativos que disciplinassem, especificamente, o registro das escrituras para população de baixa renda decorrentes do processo de regularização fundiária.

Mas, a partir das publicações das Leis Federais nº 11.481/07 (no caso, áreas da União) e nº 11.977/09, muitas inovações passam a agilizar e desburocratizar a regularização fundiária de interesse social.

Da gratuidade

A Lei nº 11.481/07 institui casos de gratuidade no Registro de Imóveis, específicos para regularizações fundiárias de interesse social nas áreas pertencentes ao patrimônio da União e para a primeira averbação de construção residencial de até 70m2 em áreas urbanas que tenham sido objeto dessas regularizações, sendo desnecessária a comprovação do pagamento de tributos ou contribuições previdenciárias.

De acordo com a Lei nº 11.977/09, nos casos de regularização fundiária de interesse social, os atos registrais, tais como "registro do auto de demarcação urbanística", "do título de legitimação", de sua "conversão em propriedade" e dos "parcelamentos de RFIS", não geram emolumentos.

Documentos necessários para conversão do Título de legitimação de Posse em Propriedade.

- certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel (relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público);
- declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;
- declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e
- declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito a usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Mesmo depois das facilidades introduzidas pela Lei n° 11.977/09 é importante estabelecer parceria entre a prefeitura e os cartórios de registros imobiliários, buscando tornar mais ágeis e simplificados cada vez mais os procedimentos, criar alternativas para as questões não previstas ou não regulamentadas nos instrumentos normativos existentes e reduzir custos, não medindo esforços na tarefa de efetivar tais medidas.

Essa parceria pode ser formalizada através de um convênio de intenções, ficando estabelecidos os papéis de cada interveniente em relação aos procedimentos de registro relativos à regularização.

6 - Individualização dos lotes no cadastro imobiliário do município e a cobrança de IPTU

Em áreas ilegais ocupadas por população de baixa renda em processo de regularização pela administração municipal, a isenção do ITBI é uma prática comum, desde que juridicamente respaldada. Um dos propósitos desse imposto é o controle municipal a partir das transações imobiliárias efetuadas. Se o pagamento do imposto inexiste, o cadastro imobiliário do município não será atualizado, já que o setor municipal responsável pela RF não é o mesmo que se responsabilizou pelo cadastro.

Por isso, a atualização é necessária após o registro das escrituras em cartório, principalmente quanto à individualização dos lotes para a cobrança de IPTU e aos dados relativos ao novo responsável fiscal.

11 - Considerações Finais



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas consolidadas é o reconhecimento de que parte significativa da população das cidades vivia em condições inadequadas para moradia do ponto de vista da habitabilidade das edificações, da salubridade do território, da vulnerabilidade social dos moradores, do desequilíbrio ambiental e da insegurança da posse.

A remoção para áreas longínquas, sem infraestrutura e com dificuldades de mobilidade da população mostrou-se como um modelo falido, oneroso ao poder público, incapaz de fornecer qualidade de vida à população e de acabar com as áreas consideradas degradadas da cidade as favelas.

Aceitar a existência dessas áreas e assumir que a regularização fundiária é a forma mais adequada de política urbana para enfrentar a problemática instalada é: garantir o cumprimento integral da função social da cidade e da propriedade urbana; ampliar o compromisso público da municipalidade; promover a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área e a qualidade de vida da população.

O ano de 2006 ficou registrado na memória de muitos brasileiros como um marco do ordenamento físico-territorial para muitos municípios. Tendo em vista a obrigatoriedade de elaborarem seus Planos Diretores de forma participativa, por força da Lei do Estatuto da Cidade, a preocupação com o urbano nunca foi tão grande. No entanto, o cenário encontrado revela um número considerável e preocupante de áreas que, até então, estavam excluídas de qualquer forma de benefício urbano público.

A partir da elaboração dos Planos Diretores, as áreas precárias, subutilizadas e informais foram identificadas e definidas como Zonas Especiais de Interesse Social, requerendo estudos e projetos mais específicos para balizarem a priorização das intervenções por parte do poder público incluindo a regularização fundiária.

Entretanto, na ocasião, a operacionalização da regularização fundiária esbarrava em procedimentos burocráticos e onerosos bem como na dificuldade de recursos financeiros para financiamento das intervenções. Contudo, com a Lei Federal n° 11.977/09 o prognóstico é positivo, e vislumbra-se um cenário de maior rapidez, mais eficácia e mais possibilidades de articulação entre os atores envolvidos.

Vale ressaltar, que a multidimensionalidade da regularização fundiária torna o processo complexo, mas é essencial para torná-lo sustentável. E essas várias dimensões vão ser acompanhadas pela população que deverá estar envolvida participando ativamente do processo, para que possa entendê-lo, valorizá-lo, de modo a preparar-se para nova condição de proprietários. Somente dessa forma a regularização fundiária auxilia na afirmação da “cidadania”.

Para assegurar a sustentabilidade de todo o processo, evitando a expulsão da população beneficiária, a especulação imobiliária da área e a perpetuação da irregularidade (após regularização), um novo paradigma sociocultural deve ser consolidado e amparado na comunidade.

Por isso, o processo de regularização fundiária não termina com a entrega do título de legitimação de posse ao morador, devendo o Poder público ter o compromisso de criar Programas Pós Regularização.

Isso significa dizer que a proposta de inclusão urbana, social, ambiental e cultural é um processo moroso e gradativo, que, todavia, precisa consolidar-se. Caso contrário, essas comunidades continuarão estigmatizadas.

12 - Referências



Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997, p. 268.

ABIKO, Alex Kenia. **Introdução à gestão habitacional**. Texto técnico. Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil. 1995, 31p.

À memória viva de Florestan Fernandes, José Chasin, Maurício Tragtenberg e Nelson Werneck Sodré, perdas irreparáveis. Revista eletrônica Polêm!ca. LABORE, Laboratório de Estudos Contemporâneos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Disponível em: <http://www.polemica.uerj.br>. Acesso em 31/3/2006.

CREDIDIO, Fernando. **Consciência Cidadã**. Disponível em: www.pautasocial.com.br. Acesso em junho de 2006.

SCALABRIN, Leandro Gaspar. **Regularização fundiária de assentamento urbano em área pública através da concessão de direito de superfície- Pontão / Rio Grande do Sul.** Ficha de regularização Fundiária. Janeiro/fevereito 2005. Disponível em: www.polis.org.br. Acesso em Junho 2006.

SOUZA, B. S. P.; MARTINS, E. R. C.; ARNUTI, F.; CARDOSOo, C. B.; LOHMANN, M.; LUTHER, A.;SANGOI, D. S.; SCHNEIDER, M; **Proposta de planejamento físico-territorial do bairro Itararé – Santa Maria/RS**, In: X Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, 2003, Rio de Janeiro. Temas e debates da geografia física na contemporaneidade. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

TIERNO, Rosane. **O instrumento legal e aplicabilidade da Demarcação Urbanística e Regularização de Conjuntos Habitacionais**. Curso de Regularização fundiária de Assentamentos Informais, Instituto Pólis – IBDU. Notas do curso. São Paulo, SP.31/08/2010.

Brasil. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** - Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013.

13 - Anexo: Marcos Jurídicos



Normas Federais

Política Urbana

Constituição Federal Art.182 e 183	Estabelecem diretrizes gerais da política urbana
Lei nº 10.257 10/07/2001	ESTATUTO DA CIDADE: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.
Medida Provisória nº 2.220 04/09/2001	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do Art. 183 da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU
Lei nº 11.977 07/07/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
Lei nº 12.424 16/11/2011	Altera a Lei nº 11.977/09
Leis nºs 10.188/2001, 6.015/1973, 6.766/1979, 4.591/1964, 8.212/1991 e 10.406/2002	Revogam dispositivo da Medida Provisória nº 2.197-43/2001

Serviços Notariais e Registrais

Lei nº 6.015 31/12/1973	Dispõe sobre registros públicos
Lei nº 6.941 14/09/1981	Altera os artigos 167, 290, 291, 292,e 293 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973
Lei nº 8.935 18/11/1994	Regulamenta o Art. 236 da Constituição Federal, dispõe sobre serviços notariais e de registro (LEI DOS CARTÓRIOS)
Lei nº 10.169 29/12/2000	Regula o § 2ºdo Art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro
Lei nº 10.931 02/08/2004	Dispõe sobre o patrimônio de afetações imobiliárias (Lei nº 12.424/2011 que altera a Lei nº 6.015/1973)

Parcelamento do Solo Urbano

Lei nº 6.766 19/12/1979	Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos
Decreto-Lei nº 3.365 21/06/1941	Dispõem sobre desapropriações por utilidade pública
Lei nº 9.785 29/01/1999	Altera o Decreto-lei nº 3.365 de 21/07/1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31/12/1973 (registros públicos), e 6.766, de 19/12/1979 (parcelamento do solo urbano)
Projeto de Lei nº 3.057	Prevê a revisão da Lei federal nº 6.766, de 19/12/1979

Normas Federais (cont.)

Política Nacional do Meio Ambiente

Lei nº 4.771 15/09/1965	Código Florestal
Lei nº 6.902 27/04/1981	Criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental
Lei nº 6.938/81 31/08/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação Regulamentada pelo Decreto nº 99.2744 de 06/06/1990
Resolução CONAMA nº04 18/09/1985	Dispõe sobre as Reservas Ecológicas
Resolução CONAMA nº 01 23/01/1986	Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental
Decreto nº 99.274 06/06/1990	Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981
Resolução CONAMA nº 237 19/12/1997	Dispõe sobre a definição e diretrizes para Licenciamento Ambiental, Licença Ambiental, Estudos Ambientais e Impacto Ambiental Regional
Lei nº 9605 12/02/1998	Lei de Crimes Ambientais
Lei nº 9.985 18/07/2000	Institui o SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. Estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação
Resolução CONAMA nº 369 28/03/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP)

Terrenos de Marinha e Acrescido de Marinha

Constituição Federal Art 20	Dispõe sobre os bens da União

Normas Federais (cont.)

Terrenos de Marinha e Acrescido de Marinha

Decreto-Lei nº 9.760 05/09/1946	Dispõe sobre os bens imóveis da União, da Declaração dos Bens e da regularização da ocupação de imóveis presumidamente de domínio da União. Muitos artigos foram revogados ou lhes foi dada nova redação pelo Decreto-lei nº 2.398/87 e pela Lei nº 9636/98
Decreto-lei nº 2.398 21/12/1987	Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação, relativos a imóveis de propriedade da União
Lei nº 9.636 15/05/1998	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens e imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos decretos, leis nº 9760, de 05/09/1946, e nº 2.398, de 21/12/1987, e regulamenta o §2º do Art. 49 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Decreto nº 3.725 10/01/2001	Regulamenta a Lei nº 9.636, de 15/05/1998, que dispõe sobre regularização, administração, aforamento e alienação dos bens imóveis de domínio da União
Ementa Constitucional nº46 05/05/2005	Altera o inciso IV do Art. 20 da Constituição Federal. Exclui dos bens da União as ilhas costeiras que abrigam a sede de municípios, com exceção das áreas reservadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e das ilhas costeiras pertencentes aos estados
Lei nº11.481 31/05/2007	Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União

Normas Estaduais

Política Urbana

Lei nº 4.215 27/01/1989	Institui o Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), e dá outras providências
Constituição do Estado do Espírito Santo 05/10/1989	Dispõe sobre as normas gerais político-administrativas de organização do Estado e respalda a Lei Orgânica dos Municípios. Traça ainda as diretrizes das políticas urbanas e habitacionais que deverão ser seguidas pelos municípios localizados em seu território
Lei nº 4.882 04/01/1994	Acrescenta o inciso VI e o parágrafo único ao Art 4º da Lei nº 4.215, de 27/01/1989, que trata sobre a isenção de ITCD para doação dos terrenos devolutos estaduais
Lei nº 7.943 16/12/2004	Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos
Lei nº 10.533/16 02/06/2016	Dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social de imóveis urbanos de domínio do Estado do Espírito Santo

Bens Patrimoniais

Decreto nº 3.126 - R 11/10/ 2012	Dispõe sobre o patrimônio móvel e imóvel do estado do Espírito Santo

- **Caixa Econômica Federal – GIDUR/VT**
  Av. Nossa Senhora dos Navegantes, 635, 13° andar, Ed. Coorporate Office – Enseada do Suá. Vitória – ES
  CEP: 29050-335 - Telefone: (27) 3357-5612 - www.caixa.gov.br

- **Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN**
  Av. Governador Bley, 186, Edifício BEMGE, 3º Andar, Centro - Vitória - ES
  CEP: 29.010-150 Tel: (27) 2127-5353/5000

- **Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU/ES**
  Rua Pietrangelo de Biase, 56, 7º andar, Ed. Ministério da Fazenda – Centro. Vitória - ES
  CEP 29010-190 - Telefone: (27) 3232-5300

- **Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito – IDURB-ES**
  Rua Sete de Setembro, 362 - Palácio da Fonte Grande - 5º andar
  CEP: 29015-000 - Vitória - ES - Tel: 27-3636-5041 - 27-3636-5042

- **Instituto de Registro Imobiliário do BrasiL – IRIB**
  Av. Paulista, 2073, Horsa I, 12° andar, Conjunto 1201/1202, Cerqueira César - São Paulo – SP
  CEP 01311-300 - Telefone: (11) 3289-3599 - www.irib.org.br

- **Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hidricos – IEMA**
  BR 262, Km 0 – S/N – Jardim América. Cariacica – ES
  CEP: 29140-500 - Telefone: (27) 3136-3525 - www.iema.es.gov.br

- **Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN**
  Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524 - Jesus de Nazareth. Vitória-ES
  CEP: 29052-015 - Telefone: (27) 3636-8050/8084 - www.ijsn.es.gov.br

- **Ministério Público Estadual – MP/ES**
  Rua Humberto Martins de Paula, 350, Ed. Promotor Edson Machado - Enseada do Suá. Vitória – ES
  CEP: 29050-265 - Telefone: (27) 3224-4500 - www.mpes.gov.br

- **Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB**
  Av. Nossa Senhora dos Navegantes, 635 - ed Corporate Office - 11º e 12º andares - Enseada do Suá. Vitória – ES
  CEP: 29050-335 - Tel: 27-3636-5041 - 27-3636-5042

14 - Endereços úteis





www.ijsn.es.gov.br

Instituto de Desenvolvimento Urbano
e Habitação do Espírito Santo

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia e Planejamento
Secretaria de Estado de Saneamento,
Habitação e Desenvolvimento Urbano

