



**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
" GRANFPOLIS "**

Reunião do Colegiado de Habitação, Regularização Fundiária e Direito à Cidade dos Municípios da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis

11 de julho de 2018 às 9h na Granfpolis

Reurb: Organização do processo no Município

Advogado Marcelo Leão
Coordenador Regional-Sul do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU

TÓPICO 1:

A efetivação de ações de regularização fundiária urbana (Reurb) no município pode contribuir para a superação de efeitos negativos decorrentes da ausência de eficácia plena de nossas normas urbanísticas, especialmente aquelas que promovem o direito a cidades sustentáveis e inclusivas.

TÓPICO 2:

Marco regulatório: evolução e a legislação em vigor.

2.1. Anos 1930 a 1990: Produção normativa voltada à ordenação do controle e do uso do solo urbano.

Destaque para os seguintes marcos regulatório federais:

Decreto Lei 58/37 - Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

Lei Federal 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

Lei 9.785/99 - Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).



2.2. Sem eficácia plena, podendo ser atribuída a alguns fatores:

- Inobservância de comandos destas normas
- Excessivo "enfoque empreendedorista", com prejuízos quanto aos objetivos urbanísticos que estas normas buscavam (e buscam) traduzir
- Essa regulação não dialogou adequadamente com o intenso processo de urbanização pelo qual passou o país, especialmente a partir dos anos 1950.

2.3. Alguns efeitos da ausência de eficácia plena:

- Intensificação das ocupações irregulares, sob os aspectos jurídico e urbanístico (distorções no processo de crescimento e desenvolvimento urbano).
- Descompasso entre a referida intensificação e o incremento na estrutura operacional do poder público (especialmente o Executivo municipal) e legislação (especialmente a local)
- Busca por uma normatização voltada à correção das distorções, especialmente em âmbito federal.

2.4. A partir da citada busca por normatização voltada à correção de distorções, convém citar, especialmente, os seguintes marcos regulatórios federais:

- Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;



**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
" GRANFPOLIS "**

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

- Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Regulamenta o capítulo da Política Urbana da CF e busca realinhar a questão da regularização fundiária como um problema urbanístico a ser enfrentado, para além da necessidade de titulação dos beneficiários.

Destaque para:

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

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

Diretrizes gerais da política urbana:

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

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

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na



**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
" GRANFPOLIS "**

formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

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

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

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

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

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

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

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

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

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

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

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

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



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

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

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

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

u) legitimação de posse.

- MPV 2.220/2001

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.



- Lei Federal 11.977/2009 - Cap. III

Integram-na regras para regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

- Lei 12.424/2011

Modificações na Lei Federal 11.977/2014.

- MP 759/2016

Revoga o Cap. III da Lei Federal da 11.977/2014.

- Lei nº. 13.465/2017

Marco Regulatório vigente da Reurb, regulamentado pelo Decreto 9.310/2018.

TÓPICO 3:

No plano administrativo, as ações de Reurb usualmente são concebidas e executadas em separado do(s) processo(s) de Planejamento Urbano Municipal, e, não raro, ficam restritas à obtenção do título de propriedade.

A legislação autoriza que se busque outras soluções, então para além da obtenção da titulação, é importante:

- buscar não só a solução, mas, ainda, a prevenção de irregularidades;
- ter o princípio da não-remoção como premissa;
- observar a promoção do processo de regularização fundiária sustentável, que combine as dimensões jurídica e urbanística;
- possuir uma visão mais ampla, que articule regularização fundiária com o plano diretor e os planos setoriais, dele decorrentes.

Neste sentido, é fundamental que se dedique tempo especial para o preparo do processo de regularização fundiária no município.

Larga bem o município que tem um plano diretor que estabelece sua política e instrumentos de regularização fundiária, prevendo especialmente:

- objetivos e estratégias diretamente relacionados com o tema;
- em seu zoneamento, Zonas Especiais de Interesse Social e zonas de "interesse urbanístico", articulando com a Reurb em seus objetivos.

Também é importante verificar se o plano diretor regulamenta, em sede local, os instrumentos do Estatuto da Cidade e da legislação aplicável ao tema da Reurb.



Larga melhor ainda o município que tem plano setorial voltado à RF, construído a partir do Plano Diretor (que “dialogue” com ele) e que desça a um nível de detalhe que este último não dá conta.

Neste preparo, pode ser importante o levantamento de informações complementares ao plano diretor e ao plano setorial, inclusive as que viabilizem as necessárias complementações/aperfeiçoamentos nestes.

Possibilidades para o preparo do processo de Reurb:

1. Levantamento das irregularidades existentes no território, de forma articulada com os objetivos da Reurb, conforme o art. 10 da Lei 13465/2017 - sendo interessante definir prioridades conforme relevância social ou urbano-ambiental;
2. Levantamento da situação físico-territorial das ocupações;
3. Levantamento da situação socioeconômica dos beneficiários, especialmente na regularização fundiária de interesse social;
4. Diagnóstico Socioambiental;
5. Planejamento da dimensão jurídica;
6. Preparo no âmbito da Comunidade local:
 - a. É importante o Poder Público municipal garantir a observância da diretriz do art. 2.º, II, do Estatuto da Cidade. Sendo assim...
 - i. é adequado envolver a comunidade no processo, por meio de ações de divulgação, sensibilização e de mobilização;
 - ii. é adequado envolver os conselhos de política pública e/ou criar coletivos que fomentem a dimensão comunitária do processo, tão importante quanto a dimensão técnica;
 - iii. E mais, além da promoção de parcerias e divisão de responsabilidades entre poder público municipal e comunidade (especialmente os beneficiários), é importante que o Município busque apoio de atores institucionais essenciais ao processo de regularização, como Cartório de Registro de Imóveis, Ministério Público e Defensoria Pública;
 - b. É interessante contatar entidades de classe das áreas de arquitetura e urbanismo e de engenharia, que possam auxiliar a pensar soluções para o acesso à assistência técnica gratuita;
 - c. É interessante conhecer os planos, programas e projetos relacionados com o tema, oferecidos pelas esferas de governo estadual e federal;
 - d. É importante, sobretudo, consolidar a ideia de que, mais que um direito individual de propriedade, a regularização fundiária promove a política de desenvolvimento urbano local, assegurando a todos o direito a cidades sustentáveis (e inclusivas), definido no Estatuto da Cidade como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;



7. Possibilidades de conteúdo de um plano/programa de Reurb:

Ato normativo institui um plano/programa municipal de Regularização Fundiária Urbana, regulando:

- a definição do plano/programa e outras aplicáveis;
- os objetivos gerais;
- a definição do perfil de baixa renda para os casos de Reurb-S;
- uma comissão de apoio à Reurb, com objetivos específicos, composição e competências;
- o procedimento administrativo da Reurb, especialmente quanto à notificação (quem? meios?) e a cadastros;
- disposições sobre o projeto de Reurb.