UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
XIV CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E USO DO SOLO

"O que o Estatuto da Cidade oferece de novo para os instrumentos de regularização fundiária, Concessão de Uso e Usucapião Urbano"

ORIENTADOR: ADAUTO LUCIO CARDOSO

Aluna: Isanda Souza da Silva
Tel: 22623406 (trab.) 9839-9515 (cel) e 2557-0200(res.).
E-mail: *isandass@yahoo.com.br*

"O que o Estatuto da Cidade oferece de novo para os instrumentos de regularização fundiária, Concessão de Uso e Usucapião Urbano"

por

Isanda Soza da Silva

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
XIV CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E USO DO SOLO

Trabalho de conclusão do curso de Especialização em Planejamento Urbano e Uso do Solo - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

ORIENTADOR: ADAUTO LUCIO CARDOSO

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2004

Agradecimentos:

Aos meus pais responsáveis por tudo que sou e que sempre me apoiaram

A minha tia Luiza e prima Luivane que sempre me acolheram em sua casa e cuidavam de meus filhos.

Aos meus filhos Gabriel e Luiza que sempre foram presentes apesar da minha ausência em momentos importantes de suas vidas.

Ao meu marido, por sua compreensão pela minha ausência .

A Fundação CDDH Bento Rubião, que me deu a chance de trabalhar numa área tão apaixonante. Em especial a equipe do Projeto Direito à Terra com destaque para o nosso brilhante advogado Dr. Waldyr Alves da Costa .

Ao meu amigo Maurício, que sempre me apoiou para fazer o curso e me deu força para terminar a monografia

Aos meus amigos da Fundação que sempre torceram para que eu terminasse meu trabalho com êxito.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5

1. A QUESTÃO DO DIREITO A PROPRIEDADE NO BRASIL, SUAS ORIGENS E SUA COMPLEXIDADE 7

2. A IRREGULARIDADE URBANA 8

2.1. A IRREGULARIDADE URBANA PRODUZIDA PELO PODER PÚBLICO 8

2.2. A PRODUÇAO HABITACIONAL PELA POPULAÇÃO 10

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NUMA VISÃO MAIS AMPLA 11

4. SUSTENTABILIDADE ECONOMICA – AUTO-SUSTENTABILIDADE DA POLÍTICA URBANA 13

5. O ESTATUTO DA CIDADE – HISTÓRICO 14

5.1. O ESTATUTO DA CIDADE UM DESAFIO A SER VENCIDO 16

6. A USUCAPIÃO – CONCEITO 17

6.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS AÇÕES DE USUCAPIÃO 17

6.2. A USUCAPIÃO URBANO 18

6.2.1. A USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE 21

7. A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO 23

7.1. A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA 21

8. RELATOS DE CASOS DE USUCAPIÃO E CONCESSÃO ACOMPANHADOS PELA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO 24

8.1. O PROGRAMA APD-RIO- PROGRAMA DE APOIO ÀS POPULAÇÕES DESFAVORECIDAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO 26

8.2. O CONVÊNIO DA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO E O PROGRAMA APD-RIO 27

8.2.1. A METODOLOGIA DE TRABALHO DA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO PARA AS ÁREAS ATENDIDAS PELO CONVÊNIO 28

8.2.2. OS CASOS DE CONCESSÃO DE USO E USUCAPIÃO URBANO DO CONVÊNIO APD-RIO 33

CONCLUSÃO 39

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 40

ANEXOS 41

1. INTRODUÇÃO

O meu interesse pelo tema surgiu da necessidade de entender de que forma a Lei Federal n° 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (E.C.) e a Medida Provisória (M.P.) n° 2.220/2001, irão possibilitar que a população de baixa renda tenha acesso ao bem mais valioso, que é a propriedade imobiliária urbana.
O que muda em relação ao antigo Código Civil? O que traz de benefícios para uma população que busca nas favelas, nos loteamentos clandestinos ou irregulares , etc., a melhor forma de ter acesso ao solo urbano e à moradia? Quem irá custear esse tipo de processo, visto que geralmente são processos demorados, demandando serviços da parte jurídica, que para essa população, torna-se inviável?
Dentro deste contexto, de que forma o poder público poderia intervir, considerando que a população, à sua maneira, deu uma solução para a questão habitacional, o que essa população necessita é apenas a segurança na posse?

> *A possibilidade histórica de superação da segregação por meio do consenso de que estamos diante de um problema ético e de justiça social é dificultada por uma das características da discutida transição para a pós-modernidade enquanto fenômeno que acompanha a globalização: a fragmentação social e cultural impede que se chegue a um consenso dentre os vários habitantes de uma cidade sobre o que é uma cidade socialmente justa (Harvey, 1993).*

Refletindo mais, poderíamos nos perguntar, o que o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória n° 2.220/200, trazem de novo em relação à regularização de terrenos privados e públicos. Nessa ótica iremos abordar dois instrumentos que tratam especificamente desses dois tipos de propriedade: a Usucapião, para regularizar posses em terrenos privados, previsto no Estatuto da Cidade, Seção V, do Capítulo II e a Concessão de Uso Especial, que através da Medida Provisória 2.220/2001, que dispõe "sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1° do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências". A proposta é assegurar o direito à moradia em áreas públicas.

Cabe lembrar, que não se pretende de forma alguma fazer uma análise jurídica profunda, sobre esses dois instrumentos. Porém, apenas analisar os rumos que a regularização fundiária pode tomar, caso não haja interesse do poder público em assumir o papel de agente promotor de políticas urbanas, solucionando muitos problemas relacionados com o desenvolvimento urbano, especialmente os voltados ao direito de morar. Nos casos referentes à Concessão de Uso Especial, que, ao menos, as exigências sejam administrativamente agilizadas.
É preciso, também, que os operadores do direito estejam sensibilizados na questão social que está por trás dessa dinâmica da população de baixa renda, de ocupar terrenos ociosos em áreas privadas.
Para isso veremos a experiência da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, que trabalha há 18 anos na questão fundiária criada em 1986 por um grupo de técnicos e lideranças de comunidades faveladas, com o

objetivo de dar continuidade ao trabalho que desenvolvia na Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro tendo como missão a "Defesa, a difusão e a garantia dos direitos da população pobre das favelas e periferias, com ênfase nos direitos de moradia e da infância e adolescência, promovendo-a como sujeito do seu desenvolvimento, como forma de contribuir para a defesa dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCAs". Por conta desse perfil, veremos a participação dessa entidade no Programa APD-Rio (Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas do Município do Rio Janeiro), no componente Regularização Fundiária. Nesses relatos de casos, veremos de que forma o judiciário vem tratando os processos de Usucapião. E nos casos específicos de Concessão Especial prevista na M.P. como o Estado e o Município estão encaminhando esses processos.
Hoje, apesar das urbanizações em favelas serem reconhecidas como necessárias, a fim de integrá-las a cidade, a titularidade definitiva dessas áreas vem esbarrando em processos judiciais longos, levando a população de baixa renda, que mais necessita e se utiliza dessas formas de regulação do solo, a não ter seus processos concluídos.

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal visando conferir uma função social à propriedade urbana e garantindo o direito, a todos os que vivem na cidade, à moradia e aos serviços e equipamentos por ela oferecidos. Mas a garantia do direito não se traduz em direito exercido de fato sem a ativa mobilização popular e a determinação política do Poder Público. Cabe lembrar que, com o Estatuto da Cidade, novos rumos para execução de políticas públicas e desenvolvimento de projetos sociais deverão ocorrer, faltando apenas a vontade política. A revisão do Plano Diretor Decenal do Município do Rio de Janeiro (instituído pela lei complementar n.º 16 de 4/06/1992), e a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade devem ser realizados de imediato.

2. A QUESTÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE NO BRASIL, SUAS ORIGENS E SUA COMPLEXIDADE.

Segundo Sonia Rabello de Castro o Direito à Propriedade no Brasil é uma transposição do Direito Europeu, desconsiderando tradições culturais, sociais, econômicos e políticas, muito diversas das européias.

Em cima desta afirmação podemos imaginar, que em cima dessa afirmação, quantas leis, além de não se adaptarem a cultura local, não foram mal versadas, E para os leigos, se tornam letra morta. Apenas são compreendidas, ou se fazem compreender por aqueles que dominam seu discurso, ou que tenham condições pessoais, ou econômicas para operá-los em seu benefício. Portanto podemos considerar que, por não haver entendimento dos seus direitos, o povo deixe de lutar, postular, ao exercício desses direitos em geral, e particularmente ao direito de propriedade, da forma que ele foi e ainda é concebido na legislação brasileira. Durante muito tempo, nada foi alterado, fazendo valer o que foi reproduzido dos pensamentos jurídicos europeus. Tanto que o Código Civil Brasileiro (1916), buscou sua formulação a o pensamento jurídico alemão e no pensamento jurídico francês, através do código de Napoleão. Do Direito português, herdamos e mantivemos alguns institutos relativos a bens de domínio público (relativos a águas, terrenos de marinha, terrenos marginais etc.). Quando se trata de terras publicas, pouco se modifica no que no que diz respeito à propriedade.

Herdamos também a tradição de um direito positivo, escrito como fonte principal do direito, um direito de construção analítica, e pouco principiológico. Os aspectos culturais, como foi dito, ficaram totalmente esquecidos, sendo que o costume só é aplicado, na falta de lei. Talvez, essa seja a dificuldade de se reinterpretar o conceito do direito de propriedade. Mesmo no que se refere à propriedade privada, não se conservou nem o instrumento já praticado e com forte conteúdo e sentido social: as sesmarias, que, prestigiavam a quem pudesse usar de forma produtiva as terras. Ao final de 5 anos, caso não tivessem dado destinação produtiva, teriam que devolvê-las ao rei, que hoje são as terras públicas. Esse sistema funcionou no Brasil durante 3 séculos.

O ordenamento jurídico brasileiro relativo a terra, "começa com um paradoxo: antes de descoberto o Brasil, suas terras já pertenciam a Portugal" [1]. Então o que temos hoje ao que se refere à questão fundiária, resume-se na seguinte evolução:

1. *Regime sesmarial*: Esteve presente no Brasil Colônia (1530 a 1822), e como foi dito antes, a concessão das terras era feita pela Coroa, sob a condição de dar a elas utilidade, apesar de haver um caráter social, também deu a muitos, grandes extensões de terras, caracterizando os latifúndios;

2. *Regime de posse: "desde que qualificada de morada habitual e cultivo efetivo".* Esse tipo de sujeição de coisa imóvel sobreviveu, juridicamente, até a

[1] NASCIMENTO, Tupinambá Miguel de Castro do. Introdução ao Direito Fundiário. Porto Alegre: Fabris, 1985.p.7.

promulgação das *leis de terras* nº 601, de 1850, a partir daí só se permitiu a titulação de terras públicas através de compra, e se regularam as chamadas terras devolutas;

3. *Usucapião:* a aquisição da terra pela posse prolongada já era reconhecida antes ao Código Civil de 1916, sendo que se restringiu a possibilidade de aplicação à propriedade privada. Depois da promulgação da lei 6969/81, houve a polêmica de serem as terras devolutas um terceiro gênero, não reconhecendo como terras públicas.

4. *Negócio jurídico:* no art. 1º da Lei 601, de 1850, e pelo revogado art. 135 do Dec. Lei 9760 de 1946, as aquisições de terras públicas eram feitas através de concorrência pública, com preço não inferior ao seu valor atualizado. O art. 17, I, f, da Lei 8666 de 1993, com as modificações que sofreu a lei 8883/94, introduziu exceção à essa exigência, exatamente "no âmbito de programas habitacionais de interesse social".

Entre a vigência da Lei 601 de 1850 e do Código Civil de 1916. O decr. 1318 de 30 de janeiro de 1854, em seus arts. 91 a 108, tratou de regulamentar o art. 13 da referida lei 601, que instituía o chamado Registro do Vigário. A força constitutiva dessa disposição, porém, somente vai aparecer em 1864, com a Lei 1237, pela qual se dispôs não terem efeito, perante terceiros, as hipotecas não transcritas no Registro.

2. A IRREGULARIDADE NA POLÍTICA URBANA

2.1. A IRREGULARIDADE PRODUZIDA PELO PODER PÚBLICO

Os vários programas de intervenções publicas para a questão da regularização fundiária, principalmente no Rio de Janeiro, demonstra muitas vezes a sua não eficiência, ainda mais por se tratarem de projetos pontuais. Seja pela forma equivocada que eles se propõe ou pelas políticas urbanas tradicionais que segregam ainda mais a população de baixa renda.

Podemos incluir neste rol, os programas assistências que colocam a população em alojamentos provisórios/emergências, numa situação extremamente precária, que acabam se tornando residências fixas. É o caso da Favela Nova Holanda – Complexo da Maré – (Bonsucesso), que foi fruto de uma política de remoção, onde moradores de várias favelas da zona sul, naquela época, foram retiradas e colocados em casas provisórias de madeira, sendo que eles não poderiam construir suas casas em alvenaria, pois, como dissemos, era uma situação "provisória". Havia uma vigilância para que os moradores não construíssem suas casas em alvenaria, essa situação permaneceu por anos. Vendo que nada seria

feito, e que na verdade havia um completo descaso com a situação, começam a dar um "jeitinho", levantam suas casas por dentro das casas de madeira. Quando várias já estavam construídas, derrubam as casas antigas. Desde então, os moradores permanecem no local, dito como provisório.

Essa política se perpetua até os dias de hoje, num contingente que aumenta a cada chuva forte, na remoção em áreas de risco ou de áreas visadas pela especulação imobiliária. E é nesse momento que a população é cada vez mais empurrada para a periferia, onde há uma carência de infra-estrutura, transporte e etc., mantendo essa população longe dos centros urbanos, sobretudo em áreas irregulares, mesmo os loteamentos para onde são levados.

A irregularidade fundiária ocorre, mesmo nas áreas onde estão localizados os conjuntos habitacionais, construídos pelos governos. Na época das eleições, no intuito de ganharem votos, para se reelegerem prometem dar a titularidade dessas áreas, porém a população recebe uma concessão com um tempo determinado, acreditando ser o título definitivo das suas casas. Esse foi um problema enfrentado em três áreas atingidas pelo programa APD-Rio.

Por conta de um longo período sem uma política habitacional, o número de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, vai aumentando essa massa de irregularidade. Numa tentativa de minimizar o problema foi criado o BNH, que foi o principal agente do governo federal no campo urbano, mesmo que com o tempo tenha se desvirtuado do seu objetivo. Pois quando foi criado, pela primeira vez se reconheceu a necessidade do governo central em atuar diretamente nas cidades – não apenas na oferta de habitação. Para tal, pelo mesmo ato legal se instituiu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o que refletia o reconhecimento de que se fazia necessário uma articulação, ou mesmo, orientação urbanística, para o desenvolvimento dos programas habitacionais. Porém na prática não foi o que ocorreu. (Bernardes, 1985).

No Rio, particularmente, durante anos não se ofereceu política pública para garantir a melhoria das condições de vida da população e o mercado de trabalho não absorveu, de forma suficiente, a mão de obra, aumentando o numero de desempregados ou de subempregados. Nesse processo houve uma grande expansão das favelas na cidade, além dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Numa análise feita por Betânia de Moraes Alfonsin, o Rio tem a mais avançada legislação na questão fundiária do país, à medida que incorpora instrumentos jurídicos que apontam para a reforma urbana. Se aplicados, poderiam viabilizar um amplo processo de regularização fundiária, garantindo a propriedade da terra aos cidadãos que construíram suas casas em lotes irregulares. As políticas, de fato, implementadas contemplam apenas as questões urbanísticas, utilizadas apenas como "moeda eleitoral", e não a titulação dos lotes em nome dos moradores.

Alguns passos foram dados nesse sentido, porém é preciso que se ampliem. É o caso do Programa de Urbanização de Assentamentos populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), financiado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e

o Programa APD-Rio em parceria com a União Européia, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e Prefeitura Municipal de Santo André – São Paulo. Porém, com o grande contingente de lotes irregulares existentes e que a cada ano são produzidos, seja pela falta de política pública, por loteadores ou mesmo pela própria população. Se tornar urgente que o governo implemente e de continuidade as políticas habitacionais de regularização sempre deixadas em segundo plano.

2.2. A PRODUÇÃO HABITACIONAL PELA POPULAÇÃO

A muito a população de baixa renda vem dando uma solução para a questão habitacional. Construindo suas casas em áreas de riscos, próximos as estradas, loteamentos irregulares em vazios urbanos e etc. Isso já ocorria, antes mesmo da extinção do BNH, a população se vê com uma única opção, a de construir por conta própria, sem qualquer tipo de assessoria. Diante deste quadro as cidades no Brasil, são erguidas em cima de uma estrutura de desigualdade em todos os seus territórios, principalmente nos grandes centros urbanos. Isso faz com que, a implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos, se dê em bairros de classe média e alta, fazendo com que os bairros de periferia sejam totalmente esquecidos pelo poder público. Logicamente, esse fato não ocorre apenas por descaso, ele é fruto de um interesse de uma sociedade capitalista, que transforma o espaço urbano, numa mercadoria que já não se valora apenas pelos gastos públicos, mas sim por sua localização privilegiada. Restando para a população apenas as áreas menos nobres, em habitações precárias e carentes de infra-estrutura.

Essa produção habitacional, feita por essa população, precisa ser valorizada, pois a autoconstrução é hoje um fato, mesmo que sejam construções precárias.

Sendo assim, é necessário que o Poder Público, se comprometa em subsidiar material de construção, com acompanhamento técnico, no que se refere à construção ou melhorias habitacionais, (esse ponto também foi privilegiado pelo Programa APD-Rio, precisando apenas ser revisto). Apoio à criação de cooperativas habitacionais e financiamento para a camada de baixa renda. Hoje talvez o maior déficit seja o de habitabilidade, mas como o morador pode melhorar essa moradia? Além de seus recursos serem escassos, há sempre a incerteza de serem retirados, pois a irregularidade fundiária é uma realidade, que se prolonga por gerações, seja em áreas publicas ou privadas.

Portanto, o Poder Público não pode apenas relocar essa população, como em décadas passadas, ou dar-lhes apenas o direito de uso do solo. É necessário que seja uma política realmente que reduza a questão de moradia e a irregularidade fundiária. E, sobretudo, que não seja uma política clientelista e segregadora, que apenas doe casas, sem que a população se envolva de forma efetiva na elaboração, discussão e implementação dessa política habitacional, que conte com a regularização fundiária, restabelecendo a cidadania que lhes é negada.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, NUMA VISÃO MAIS AMPLA

U F R J
BIBLIOTECA
I P P U R

Em várias cidades no Brasil, o processo de urbanização das áreas urbanas foi acelerado, produzindo as favelas e periferias. Segundo dados do IBGE (2000), as favelas estão presentes não apenas nas grandes cidades e metrópoles, mas também em 80% de nossas cidades médias entre (100 a 500 mil habitantes) e em 45% das pequenas (entre 20 e 100 mil habitantes). Os assentamentos irregulares ou ilegais estão presentes em 36% mesmo em cidades pequenas (com menos de 20 mil habitantes) e 20% tem favelas.

O Direito à Moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil participa.

Na nossa Constituição esse direito está previsto expressamente no art. 6º, que dispõe sobre os direitos sociais. Porém para se ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado por meio de execução de políticas públicas, no caso em especial, da promoção da política urbana e habitacional.

Essa obrigação se dá por dois aspectos. Um de caráter imediato que visa impedir medidas que igualmente dificultem ou impossibilitem o exercício desse direito, como por exemplo, políticas habitacionais que acarretem a exclusão ou medidas discriminatórias que impossibilitem o acesso à moradia para uma grande parcela da população.

Outro aspecto refere-se à intervenção e regulamentação das atividades do setor privado, como a regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária, em especial, a urbana, de modo a atender a função social, regulamentar o mercado de terra, dispor sobre o sistema de financiamento de habitação de interesse social e promover programas de urbanização e regularização, nos assentamentos informais.

O estado brasileiro tem, portanto, obrigação de adotar políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional, para assegurar e tornar efetivo, o direito a moradia.

Uma medida é criar uma nova ordem legal urbana que possibilite a segurança jurídica desses assentamentos precários.

Porém essa segurança, não consiste apenas em regularizar juridicamente essas áreas informais da cidade – nelas podemos incluir, favelas, loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias urbanas, conjuntos habitacionais em condições precárias ou abandonados, cortiços, etc. – mas também, promovem a integração social e territorial dessa população.

Assim, parece importante avaliar que a regularização fundiária consiste em uma ação política mais ampla, que para Betânia de Moraes Alfosin seria:

> *"... o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência de 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".*

Portanto a regularização fundiária é uma intervenção que vai além das questões jurídicas, incluindo também questões urbanísticas, físicas e sociais e se um desses pontos é esquecido, não se atinge plenamente os objetivos do processo. E para que essa política de regularização fundiária não se perca no caminhar do processo, é preciso que os operadores e beneficiários tenham consciência da importância que traz tanto para as cidades, quanto para os que estão diretamente envolvidos. É indispensável à incorporação dos beneficiários na formulação, implementação, fiscalização e sustentação dos processos, como sujeitos ativos, participantes e co-responsáveis.

Reverter uma cultura em que a população não participa em nenhum momento do processo de regularização, é complicado e requer um acompanhamento sistemático por parte de uma assessoria que também esteja envolvida com essa população.

> *Se as dimensões jurídica e social de intervenção são bem conduzidas, o impacto da regularização fundiária é extremamente desejável, acarretando um profundo aprendizado da cidadania e da democracia por uma população que conquista o direito de ser sujeito, de não ser mais o "não cidadão", o "não sujeito", "o outro" .(Alba Zaluar).*

Neste sentido as intervenções em favelas, orientadas apenas para a provisão de infra-estrutura, tanto o aspecto da moradia como o aspecto ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização de córregos, educação ambiental, etc.), e que não incluem a titulação da área em nome dos moradores, apesar de serem extremamente importantes, poderão implicar numa possível remoção. Caso isso ocorresse, seria um total desperdício de recursos públicos. O ideal seria que a regularização fundiária viesse junto com as urbanizações, isso significaria uma melhoria efetiva na qualidade de vida dessa população. Essas intervenções, possivelmente não irão alterar a posição social desses moradores, mas irá modificar sensivelmente suas possibilidades individuais de acesso a formalidade, à economia e postos de trabalhos formais, ao crédito e a educação formal. Enfim, além de se tornarem mais facilmente parte da cidade formal estariam restabelecendo a cidadania que lhes é tirada por uma política excludente.

4. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA – AUTO-SUSTENTABILIDADE DA POLITICA URBANA

Hoje o mundo percebe que, após as transformações capitalistas, implicaram num processo predatório de urbanização acelerada e destruição dos recursos naturais, o que essa era dinâmica insustentável. A partir daí, cientistas, organizações não governamentais, movimentos sociais e governos nacionais (através de organismos como a ONU, pôr exemplo) cunharam a expressão *desenvolvimento sustentável.* (Betânia, 2001).

Portanto, quando falamos de desenvolvimento urbano devemos pensar em uma qualidade de vida, para isso devemos analisar a questão da sustentabilidade dos programas de regularização fundiária sob quatro aspectos:

- Sustentabilidade ambiental e espacial;
- Sustentabilidade temporal;
- Sustentabilidade social;
- Sustentabilidade econômica – auto-sustentabilidade.

Apesar da importância dos quatro aspectos de sustentabilidade, iremos analisar apenas a Sustentabilidade econômica – auto-sustentabilidade, pois é necessário a preocupação com o financiamento dessas intervenções. A quem compete o pagamento dessas políticas?

Esse problema, não é simples e já foi analisado em diversas partes do mundo e em diferentes momentos da história das políticas habitacionais.

No Brasil, estamos vivendo o momento em os moradores já deram uma solução habitacional a sua demanda porém o fizeram em áreas que não lhes pertencia, gerando a irregularidade e o Estado se vê obrigado a dar uma solução para esse problema, já que por muito tempo deixou essa população produzindo suas moradias através da autoconstrução.

Diante deste quadro, o Estado precisa repensar a produção dessas novas habitações, para que não se produza mais habitações precárias e irregulares, já que essas produções na sua maioria se mostraram ineficazes. Hoje, não se tem noção exata de quanto custa essas intervenções. Sabe-se apenas que, se a regularização fundiária, como se tem entendimento for aplicada, ela irá custar caro. E dependendo do seu alto custo, até mesmo a intervenção do Poder Público, fica inviável, acarretando vários processos sendo extintos, pela sua não continuidade. Com isso, população passará a não mais participar nem do início do processo, já que depende desses moradores fornecerem seus dados, para instruir os processos.

Para Betânia de Moraes Alfonsin, "*é preciso chegar a um modelo de financiamento tripartite*", onde o Estado continue participando, os beneficiários passem a contribuir e o mercado/iniciativa privada assuma, através de operações interligadas, aumentando a escala dessas intervenções.

É preciso entender que não há recursos suficientes para se manter, através do Estado, essa política do inicio ao fim, pois além de serem caras, tudo que envolve justiça tende a ser demorado, visto que as ações de Usucapião demoram mais de 10 anos.

Outro ponto importante, é a participação dos beneficiários, como vimos anteriormente, é preciso que eles participem da formulação, implementação, fiscalização e sustentação dos processos, como sujeitos ativos, participantes e co-responsáveis. Além do que, é importante que os moradores contribuam, mesmo que de forma simbólica, na execução desse processo. "*Para combater a segregação é necessário permitir o acesso dos moradores aos bônus e ônus do processo de regularização*", (Betânia, 2001). Além do que, os moradores participando diretamente e pagando pela regularização, fará com que eles entendam que para o processo "andar" não depende apenas do promotor dessas políticas, depende, em parte, deles, visto que sempre há exigências a serem cumpridas. Por outro lado estarão cobrando celeridade, eficiência e transparência na gestão da política pública.

Há também a possibilidade de se obter recursos da iniciativa privada, para o financiamento das regularizações fundiárias. Já existindo no Estatuto da Cidade, os instrumentos para esses financiamentos. Operações interligadas e urbanizações consorciadas, para que se canalizem recursos para essas intervenções. Isso além de minimizar o impacto do mercado imobiliário e da construção civil, através de melhorias urbanas em áreas de baixa renda ou criando um fundos para os programas de regularização fundiária.

Devemos estar atento para que esse tipo de intervenção realmente aconteça, pois iniciar processos e não dar continuidade a eles, é se enganar que há governo. Já temos os instrumentos necessários, só é preciso vontade política para colocarmos em prática, mesmo que isso mexa com outros atores, que não tem interesse que haja regularização dessas áreas.

5. O ESTATUTO DA CIDADE - HISTÓRICO

O histórico sobre a aprovação do Estatuto da Cidade, revela uma trajetória que levou vários segmentos da sociedade a lutarem por uma política que defendesse a concepção da garantia do direito à cidade, defendida pela primeira vez no início dos anos 60, objetivando mudanças na qualidade de vida.

Esse movimento organizou o primeiro Fórum Nacional de Reforma Urbana em 1988, visando influenciar na reconstrução institucional do país elabora três princípios básicos para referenciar sua prática (de Grazia 1990):

1. Direito à Cidade e à Cidadania
2. Gestão Democrática da Cidade
3. Função Social da Cidade e da propriedade.

Essa nova formulação está baseada na crítica a um modo de ver e fazer a cidade, que distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais e a cidadania à racionalidade econômica. Ela é totalmente nova em relação ao que foi na década de 60.

Enfatiza alguns elementos de mudanças conjunturais, que estavam em curso em nível nacional, denunciando uma perda crescente da valorização do planejamento urbano e territorial, uma pressão pela privatização de empresas públicas de prestação de serviços, bem como a completa ausência de propostas para o enfrentamento da situação social. Apesar do Movimento pela Reforma Urbana, reivindicar uma cidade mais igualitária, não tira do Estado a sua função social que é assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, isto é, assegurar o direito à cidade para todos, através da elaboração e implantação de instrumentos e mecanismos redistributivos. É preciso, portanto, uma regulação pública da produção privada, formal e informal, submetida, fundamentalmente, ao controle social. Todas essas idéias de justiça social no espaço urbano, ao longo de uma luta de 20 anos, possibilitaram a construção de um processo que adquiriu visibilidade através da mobilização de atores políticos, em alguns municípios, realizando emendas populares para as Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores, organizando fóruns regionais articuladores da sociedade civil. Assim o Fórum Nacional de Reforma Urbana se fortalece e passa a ser um articulador dos atores urbanos a nível internacional.

No ECO-92 formulou-se coletivamente, com redes nacionais e internacionais, o "tratado por vilas, povoados e cidades justas, democráticas e sustentáveis".

Em 1996, elaboram-se diretrizes para um Plano de Ação para o país, aprovado na Conferência da Sociedade Civil pelo Direito à Moradia e à Cidade. O Fórum Nacional de Reforma Urbana participou do I e II Fórum Social Mundial, articulando eventos aglutinadores da questão urbana e ampliando suas parcerias. Todas essas articulações internacionais sempre tiveram o objetivo de tornar público o conceito da Função Social da Propriedade e da Cidade, noção essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Porém antes de chegar ao referido Estatuto propriamente dito, passam-se por algumas tentativas de aprovação de Leis de Desenvolvimento Urbano, da sua criação até sua aprovação, passaram-se 11 anos.[2]

O Fórum Nacional de Reforma Urbana permaneceu como o único ator que, através de pressões populares e negociações com políticos e setores imobiliários, levou a frente à luta por uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos da regulamentação da Função Social da propriedade e da cidade.

Assim o Estatuto, sob o nome de Lei Federal 10.257/01 é aprovado em 10 de julho de 2001. As estratégias tomadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana para a aprovação do Estatuto da Cidade, foram desde as articulações em todos os setores interessados, (inclusive políticos), de caravanas, conferências, abaixo-assinados, seminários e etc. Como o Estatuto também tinha questões polêmicas, alguns ajustes foram feitos, principalmente no que dizia a respeito à concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, já que o Presidente entendeu que, poderia se tornar um incentivo para ocupação de terras, por isso a data limite de 30/06/2001.

5.1. O ESTATUTO DA CIDADE - UM DESAFIO A SER VENCIDO

O Estatuto da Cidade vem fortalecer um instrumento que estava em desuso, o Planejamento Urbano. Para aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, o Poder Executivo do município deverá obrigatoriamente produzir um Plano Diretor, uma lei que deverá ser aprovada na Câmara, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigos 39 a 42). O Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e sua função principal é expressar os instrumentos por meio dos quais o município vai garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbanas e garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social.

Para implementar um Plano Diretor, o Executivo deve mobilizar uma equipe técnica, que fará uma leitura da situação e dos conflitos existentes. A partir dessa leitura, será possível definir quais são os instrumentos mais interessantes, bem como os critérios para sua aplicação. Alguns dos instrumentos podem exigir que sejam feitas leis específicas para sua implementação. O Plano Diretor deverá contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das suas diretrizes. Assim, mais do que um documento técnico, o Plano é um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e

[2] DE GRAZIA, Grazia. "Reforma Urbana e Gestão Democrática : promessas e desafios do Estatuto da Cidade" . In, Reforma Urbana e Estatuto da Cidade, p.53 – Observatório IPPUR/UFRJ-Fase, Ed. Revan – Rio de Janeiro - 2003

negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Após sua aprovação na Câmara, o Plano Diretor precisa ser revisto periodicamente.

O Estatuto traz, para quem esta engajado na transformação da cidade em busca de um ambiente mais igualitário, menos excludente, uma importante conquista para tirar 40% da população das cidades que hoje vive em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos. Porém, a aprovação desse marco legal é apenas o início de uma luta que pode ser longa, mas que trará benefícios para a democratização das cidades brasileiras.

6. A USUCAPIÃO – CONCEITO

Segundo Clóvis Bevilaqua, Usucapião *é a aquisição do domínio pela posse prolongada*". Para Calvino *est acquisitio per usum.*

A Usucapião – a palavra é do gênero feminino – do latim usu capiere (tomar pelo uso), é um instituto jurídico de natureza universal, adotado pelos Códigos Civis de Portugal, Uruguai, Argentina e Espanha, dentre outros. No conceito clássico de Modestino, é o modo de adquirir a propriedade pela posse continuada durante certo lapso de tempo, com os requisitos estabelecidos na lei: "*usucapio est adjectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definii".*

Alguns autores encontram as raízes históricas da usucapião na Grécia imortal, mencionando o instituto por Platão na famosa obra *República*.

Na sistemática da Lei das Doze Tábuas já se acolhia a usucapião, com justo título e boa fé, em dois anos, referente aos imóveis e outras modalidades de direito. Posteriormente, o gênio jurídico de Justiniano fundiu a Usucapião das Doze Tábuas e a "praescriptio longissimi temporis" em um só instituto – a usucapião destinada aos estrangeiros, dando-lhe, consequentemente, maior amplitude, já que, originalmente, a usucapião era uma forma de aquisição de propriedade quiritária, da qual só podiam beneficiar-se os cidadãos romanos.

6.1. O MINISTÉRIO PUBLICO E AÇÕES USUCAPIÃO

De acordo com o art. 944 do Código de Processo Civil o Ministério Publico "*intervirá em todos os atos do processo*" . "*Essa intervenção é obrigatória, precisamente porque há interesse por parte da sociedade, que não haja, na aquisição da propriedade pelo usucapião, prejuízo para quem quer que seja, máxime havendo a possibilidade de haver interessados desconhecidos aos quais não tenha chegado a noticia da propositura da ação*", é o que ensina Carvalhos Santos[3].

[3] Santos, Carvalho, in Cod. de Proc. Civil Interpretado, vol. V, pág. 388.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

Muitos juristas se perguntam, se essa intervenção é obrigatória por ocasião da justificação, ou se é bastante a notificação para acompanhar o feito. De acordo com o art. 942 do citado diploma legal, o autor, na petição inicial pedirá a designação da audiência preliminar a fim de justificar a posse e a citação dos interessados. No art. 944, citado, preceitua que o Ministério Público intervirá obrigatoriamente em todos os atos do processo, o que leva a crer que a intenção do legislador foi que o M.P. estivesse presente desde a justificação, "*em todos os atos do processo*", embora, na lei, não haja nenhuma referência quanto à oportunidade de sua intervenção.

6.2 A USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO

A Legislação Urbana Brasileira tem sido palco de uma disputa por um modelo de cidade menos excludente. A partir da Constituição Federal de 1988, no capitulo de Política Urbana, no § 1º do art. 183, consagra o princípio da Função Social da propriedade, vinculado a função social da cidade, fazendo com que não só a esfera local se redefinisse, mas também o debate político. Isso possibilitou que o planejamento urbano ganhasse novos rumos de ação, no que diz respeito à desigualdade social na cidade. Trazendo instrumentos de intervenção urbana tais como: o imposto progressivo, a edificação compulsória, criação de AEIS e etc.

No artigo 183, houve uma grande conquista, em termos de regularização fundiária, a Usucapião Urbana. Diminuindo o prazo do tempo de posse de 20 ou 10 anos para 5 anos, porém a área não poderia exceder a 250 m².

Apesar dos avanços na questão do ordenamento urbanístico brasileiro, a possibilidade de ser utilizado foi vetado pelos tribunais do país, sendo possível após 5 anos de sua aprovação. Isso de certa forma frustrou a expectativa de milhares de famílias moradoras de assentamentos urbanos em todo o país.

Uma outra frustração foi que, apesar de todos saberem que as favelas são fruto de ocupações coletivas, o instrumento foi inscrito na constituição com a titularidade do direito individual. O que também impossibilitou a regularização de vários assentamentos, sempre se respaldando nos requisitos constitucionais.

Numa definição dada pelo Dicionário de Língua Portuguesa do Prof. AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA, usucapião

> "*é o modo de adquirir a propriedade, móvel ou imóvel, pela posse pacífica e ininterrupta desta, por certo tempo.*"

Podemos afirmar pela descrição que o usucapião é a conseqüência jurídica do abandono da propriedade.

Também, da definição acima descrita, podemos ver que existem requisitos para o usucapião, que são:

1. Posse de coisa possível de ser usucapida : isso quer dizer que, não podemos usucapir coisas impossíveis.

2. Mansa e pacífica: ou seja, o possuidor não deve sofrer nenhuma oposição à sua posse, isto é, não pode sofrer qualquer tipo de ação contrária.

3. Ininterrupta: A posse tem que ser contínua, ou seja, sem interrupções (sem intervalos).

4. Por certo tempo: somados aos requisitos acima mencionados, está o tempo da posse, isto é, o período aquisitivo da propriedade que é o tempo em que o possuidor estará na posse, mansa e pacificamente, sem qualquer oposição. Esse tempo da posse pode ser o tempo que efetivamente esteve o Autor na posse do bem ou, para o fim de contar o tempo necessário, a soma das posses anteriores.

5. Após esses requisitos, reunidos em uma ação de usucapião, obtemos uma sentença declaratória de usucapião, ou seja, o juiz declarará através de sentença, que a parte é o proprietário do imóvel.

Através de uma situação de fato, isto é, a posse, que dure um determinado tempo, sem ser molestada, se transforma em uma situação de direito, isto é, a propriedade.

Nas leis brasileiras, o Usucapião está regulamentado pelo Código Civil Brasileiro, em seus arts. 1.238 e ss._*Inicialmente trata do usucapião extraordinário.* Não importa se o possuidor more ou não no local, ele deve provar a posse independente do título e de boa-fé. O tempo da posse pode ser de **15 anos** ou **10 anos**. Em ambos os casos poderão o possuidor ser proprietário de outro imóvel.

1. Posse de área urbana ou rural maior que 250 m^2;

2. Independente do título e de boa fé;

3. Pode ter outro imóvel registrado em seu nome

4. Por 15 ou 10 anos

No artigo 1.242, está previsto *o usucapião ordinário* para *aqueles que permaneçam no imóvel, independentemente do tamanho, por 10 ou 5 anos, desde que possua justo título.* No primeiro – 10 anos, basta que possua o justo título, e no segundo – 5 anos, desde que o possuidor tenha nele estabelecido sua moradia ou feito investimentos de interesse social ou econômico, no caso de o imóvel ter sido adquirido e pago.

1. Posse de área urbana ou rural maior de 250m^2;

2. Possua justo título, portanto, com boa fé;
3. Pode ter outro imóvel urbano ou rural.
4. Por 10 anos, para quem possuir justo título, e por 5 anos para quem, além de possuir justo título, tenha no imóvel construído sua moradia ou feito investimentos de interesse social ou econômico.

Também o artigo 1.239, prevê o usucapião especial rural – 5 anos área não superior a 50 hectares e produtiva, desde que tenha nela fixado sua moradia. Essa espécie de usucapião era previsto anteriormente na Lei n.º 6.969/81- que trata do usucapião especial rural, que determinava que a área a ser usucapida não poderia Ter mais de 25 hectares.

1. Posse em área rural de até 50 hectares
2. Produtiva e tenha fixado nele sua moradia
3. Não tenha outro imóvel urbano ou rural registrado em seu nome
4. Posse por 5 anos.

Com a reforma do Código Civil, que entrou em vigência a partir de janeiro de 2003, houve um aumento no tamanho da posse rural de 25 para 50 hectares.

E por fim, temos o Usucapião especial urbano, que no CC, está previsto no artigo 1.240, que determina: *"Aquele que possuir, área urbana de até 250 m²* 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."*

Esse artigo teve como base o artigo 9º da Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, denominados de USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO.

Diz o artigo 9º da Lei n.º 10.257/2001: *"Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m2, por 5 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."*

1. Posse de área urbana com até 250 m^2
2. Utilizando para sua moradia ou de sua família;
3. Não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural;
4. Por de mais de 5 anos

De acordo com os parágrafos que seguem os artigos acima mencionados, o título será dado ao homem ou à mulher, ou aos dois, independente do estado civil. Assim, podem propor a ação de usucapião somente o marido, ou somente a mulher, ou ambos e também os companheiros que vivam como marido e mulher, juntos ou separados, desde que detenham a posse do imóvel.

6.2.1. A USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE

Como não pode propor a ação de usucapião quem for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, também não poderá obter através de sentença, mais de uma vez o usucapião especial urbano.

Uma inovação trazida pela Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade é o usucapião coletivo previsto no artigo 10: "*para as áreas com mais de 250m², ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por mais de cinco anos, sem interrupção nem oposição, desde que não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, desde que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.*"

Nesse caso, não será feita a planta individual das casas, com suas respectivas áreas e confrontações. Será feita uma planta de toda área ocupada, identificando cada possuidor que esteja dentro daquela área, mencionando a área total ocupada e as confrontações. Isso é chamado de condomínio, onde cada possuidor será proprietário de uma fração ideal do imóvel, isso porque, um terreno com 250m² onde estejam construídas 8 casas, por exemplo, não é possível identificar a área individual de cada casa dentro do terreno. O que se faz nesse caso é identificar cada casa, dando a cada uma a fração ideal correspondente.

Podem os possuidores determinar frações diferentes para cada um de acordo com o tamanho das casas, mas tem que ficar bem caracterizado no processo. Caso não façam, o juiz dará uma fração igual para cada possuidor.

Esse condomínio especial constituído é indivisível, só podendo ser extinto caso 2/3 dos condôminos assim decidam, devendo ainda, as decisões da administração desse condomínio serem tomadas por maioria dos votos dos condôminos presentes. Os que não comparecerem à assembléia ficarão obrigados, assim como os que discordarem.

Enquanto durar uma ação de usucapião especial urbana, qualquer ação, petitória ou possessória, pendente sobre o imóvel, ficará suspensa.

Quem pode propor a ação de usucapião:

1. o possuidor sozinho ou em litisconsórcio;

2. os possuidores que detém a composse – coletivo;

3. a associação de moradores da comunidade, desde que esteja regularmente constituída, com registro em cartório de pessoas jurídicas e CNPJ, e que apresente o Edital de convocação e uma ata de assembléia extraordinária convocada, exclusivamente para esse fim, com a qualificação e a assinatura dos presente e, desde que atenda esse quorum o que dispões os seus Estatutos, devidamente registrada;

4. os herdeiros do possuidor, como autores ou substitutos processuais.

A ação de usucapião especial urbana poderá ser invocada em matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer, como título executivo judicial, inclusive perante o RGI. Isso quer dizer que, se alguém entrar com uma ação de reintegração de posse contra um possuidor, que detenha a mais de cinco anos, sem interrupção posse mansa e pacífica de um imóvel, poderá ser alegado o usucapião em defesa do possuidor. Se o Juiz negar o pedido do autor da ação possessória, reconhecendo os direitos do réu possuidor, a sentença servirá como título e poderá ser levada à Registro de Imóveis. Com isso, se obtém uma grande economia processual, pois, pelas leis anteriores, após a sentença que negasse o pedido do Autor na ação possessória, tinha o réu possuidor que entrar com uma ação de usucapião para discutir o que já havia sido discutido na ação anterior, O que ocorreu em Mangueira Botafogo.

Nas ações de usucapião especial urbano – individual ou coletiva, todo o processo correrá com gratuidade de justiça, isto é, sem que os Autores tenham que pagar nenhum valor relativo às custas, inclusive na hora de efetuar o registro da sentença no RGI.

Porém, alguns autores já questionam essa gratuidade, pois se criou a figura do perito judicial para formular laudo que atestará, preliminarmente, os requisitos físicos do imóvel, os benefícios de gratuidade alcançam somente os honorários periciais e não as despesas realizadas para elaboração do laudo. Além do que, os valores pagos aos peritos não dariam para realizar perícias em áreas tão complexas como são as favelas.

É bom lembrar que, problemas ocorrem durante esses processos, mas é necessário que a Justiça, entendendo que o Usucapião Urbano é uma proposta para atingir seus objetivos, de cumprir a função social da propriedade, poderiam minimizar suas exigências. Para tal, é replicar projetos, tais como o Programa APD-Rio (que veremos no relato de casos já em andamento de Usucapião Urbano e Concessão).

O Plano Diretor, diante da natureza e finalidade do Usucapião Urbano como instrumento de regularização fundiária que deve ser aplicado para o cumprimento da função social da propriedade urbana, podendo definir as áreas onde estão fixadas as populações de baixa renda, onde seja possível usucapir coletivamente (favelas, cortiços, loteamentos irregulares), assim como as áreas de especial

interesse social, visando assegurar a manutenção das comunidades nesses espaços urbanos, passando a incorporar a cidade legal.

6. A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

As favelas, a muito deixaram de ser um local de moradias provisórias, justificando a omissão do poder público. Sua característica principal, além da sua precariedade é a natureza da sua ocupação, não tendo como base nenhum título de propriedade ou posse.

Com o passar dos anos a favela deixou de ser um local de bandidos, de desordem passando a ser tolerada nas áreas urbanas, reconhecendo aos seus moradores o direito de nela permanecerem. Salvo algumas áreas que ainda são visadas pela especulação imobiliária.

Esse reconhecimento se deu muito, pelo fortalecimento dos movimentos populares e processos de renovação política e abertura democrática. A partir daí, deu-se inicio a uma serie de programas visando a regularização das favelas. Entendendo que a regularização e a urbanização devem vir no mesmo processo.

A Concessão de Direito Real de Uso, foi concebido pelo governo ditatorial de 1967, afim de garantir a consolidação dos programas de áreas urbanizadas e dotadas de infra-estrutura, não desviando os investimentos públicos destinados à população de baixa renda.

O Decreto-lei Federal, nº271, de 28.02.1967, institui a Concessão de Uso de terrenos públicos e particulares, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social.

A Concessão do Direito Real de Uso, só poderá ser de bens dominicais, caso contrario, precisariam ser desafetados.

De acordo com o *caput* do art. 7º do Decreto-lei, a concessão é um direito real resolúvel, com destinação de uso especifica. Há uma vinculação do uso a um interesse social e, se for, dada ao imóvel destinação diversa, a concessão se resolve em favor de quem a deu, o concessionário perde, ainda, as benfeitorias de qualquer natureza eventualmente acrescida ao solo.

A CDRU, pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, contratada por instrumento público, ou simples termo administrativo e passível ou não de transmissão por ato *inter vivos,* como reza o decreto-lei, será inscrito e cancelado em livro especial (art.7º, §1º). Antes se discutia a possibilidade e até a necessidade do registro deste direito no cartório de registro de imóveis, diante à redação, a constituição de Direito real de uso pela CDRU, verificada a necessidade de registro, caberia apenas definir, qual o "livro especial" para sua inscrição, e sendo direito real resolúvel, caso o concessionário não responda ao estabelecido em contrato, e principalmente, aquelas relacionadas a um eventual desvio de

finalidade, respondendo por todos os encargos civis. Hoje essas dúvidas estão superadas.

A lei de registros públicos (Lei n.º. 6015 de 31 de dezembro de 1973), posterior ao decreto-lei, prevê a necessidade de registro do "uso" sobre imóveis. Este foi o argumento aceito em juízo, para sentença de registros da CDRU em favelas, no município de Diadema – SP – 1992 – a primeira que se tem notícia.

A concessão de uso é um contrato administrativo, pelo qual a administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público.

7.1. A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Tendo em vista que o Usucapião Urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender a função social da propriedade, a **concessão de uso** deve ser utilizada para atingir a esse objetivo com relação aos imóveis **públicos** urbanos.

A redação original do Estatuto da Cidade havia reservado cinco artigos (do art. 15º ao 20º), para tratar a concessão de uso especial para fins de moradia, mas todos foram vetados pelo Governo Federal, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, alegando que, a despeito da importância do instituto "para propiciar segurança da posse – fundamento do Direito à moradia – à milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares", algumas imprecisões do projeto de lei traziam riscos à aplicação "desse instrumento inovador, contrariando o interesse público". Essas imprecisões, significavam o receio de se Ter prédios públicos ocupados, e que estes cinco artigos, contrariavam o interesse público, sobretudo por não excluírem os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanizadas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinada a obras públicas.

Mas apesar do veto, "*em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso para fins de moradia*", além dos debates e pressões realizada pelo FNRU e outras entidades, elaborou-se uma medida provisória contendo algumas restrições no que se refere às condições estabelecidas no projeto do Estatuto. A Medida Provisória foi enviada ao Congresso, dias após a aprovação da lei.

Sua proposta é assegurar o direito à moradia à quem "*até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição*" um imóvel urbano público até duzentos e cinqüenta metros quadrados, utilizando-o para sua moradia ou de sua família.

1. Isso significa que o morador precisa provar que já residia desde 30 de junho de 1996;

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

2. Por cinco anos ininterruptamente: mesmo que a pessoa tenha comprado de outro morador, a posse anterior será considerada, porém é necessário que tenha sido contínua;

3. Sem oposição: o possuidor não deve sofrer nenhuma oposição "a sua posse.

4. Um imóvel publico até duzentos e cinqüenta metros quadrados, posse em área urbana menor ou igual a duzentos metros quadrados;

5. Utilizando-o para sua moradia ou de sua família, a pessoa precisa estar morando no local, e caso não more, que a família ao menos resida na casa.

Desde que atenda os mesmos requisitos do Usucapião Urbano, isto é, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 1º).

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

1. A concessão será conferida de forma gratuita: é bom lembrar que o morador não deve pagar qualquer taxa para ser beneficiário da concessão;

2. Ao homem ou à mulher, ou ambos, independentemente do estado civil: o homem ou à mulher, pois qualquer um dos dois poderá pedir a concessão sendo casado ou solteiro, ou companheiros sem para isso tenham um casamento de fato;

O direito não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez (§2º): o possuidor não poderá Ter mais de uma concessão em seu nome.

Sendo que o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão (§3º).

1. O herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor: a concessão pode ser deixada em herança para herdeiros;

2. Desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão, o herdeiro precisa estar residindo na casa.

A Medida Provisória inovou ao dispor a concessão de forma coletiva. Tanto que para os imóveis com mais de duzentos metros quadrados e que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, e onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de

moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (art. 2º). O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas (§ 1º); nessa forma coletiva de concessão de uso especial será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo a frações ideais diferenciadas (§2º), sendo que a fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados (§ 3º).

Nos termos do art. 3º, será "garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscrito, de imóveis públicos, com até duzentos e cinqüenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento". Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família. (art. 6º, § 2º).

Expressando a mesma preocupação que levou ao veto anterior, ficou disposto que no caso da ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes (art. 4º), o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local. Da mesma forma, de acordo com o art. 5º, em áreas não adequadas à ocupação de imóvel de uso comum do povo (I); destinado a projeto de urbanização (II); de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais (III); reservado à construção de represas e obras congêneres (IV); ou situado em via de comunicação (V).

Nos termos do art. 6º, o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa no prazo máximo de doze meses (§ 1º) perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial, sendo que nesse caso a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença (§ 3º). Das duas maneiras a decisão servirá para efeito de registro de cartório ou de registro de imóveis (§ 4º), sendo que o direito de concessão de uso especial para fins de moradia – transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (art. 7º) , extingue-se no caso de o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família (art. 8º, I) ou o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º, II).

Outro artigo importante, pois reconhece a geração de renda informal, já que as atividades comerciais geralmente coexistem com as residências em assentamentos informais, o art. 9º dispôs que, respeitadas as mesmas hipóteses dos artigos 4º e 5º, é facultado ao Poder Público competente dar gratuitamente "autorização de uso àquele que até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos,

ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana utilizando-o para fins comerciais".

Finalmente, nos termos do art. 15, foram feitas modificações significativas no art. 167 da Lei de Registros Públicos no sentido de garantir o registro das sentenças declaratórias de Usucapião (I, 28); dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia (I, 37); e do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público (I, 40).

Sem sombra de dúvida a destinação social do instituto para a população de baixa renda é um ganho real. Já que é estabelecida como um direito subjetivo e não como prerrogativa do poder público. Reconhecendo a possibilidade de obtenção através da via judicial, caso não se resolva por meios administrativos. Também podemos aplicar esses dispositivos relativos ao direito coletivo.

Um problema apontado por Adauto Lucio Cardoso (2003)[4], são os problema dos registros em cartórios que não possuem suas inscrições atualizadas, causando problemas de localização do imóvel. Além do que, os assentamentos muitas vezes ocupam mais de um imóvel, dificultando a constituição dos processos. Para isso temos no Estatuto da Cidade os artigos 60 e 61, estabelecem mudanças na Lei 6.075, obrigando os cartórios a dar fé pública a sentença declaratórias de usucapião, de concessão de uso especial para fins de moradia e de concessão de direito real de uso de imóveis públicos, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação. O que seriam importantes na agilização dos processos de regularização.

8. RELATOS DE CASO DE USUCAPIÃO E CONCESSÃO DE USO ACOMPANHADOS PELA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO

Esses casos descritos são baseados em ações que a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, que há 18 anos já trabalha com a questão fundiária, vem acompanhando. Veremos também os casos acompanhados , através de convênio com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (Programa APD-Rio).

Local: Euclides da Rocha, 600[5]

Utilizado: Usucapião do Domínio Útil, litisconsórcio com partes incertas, benfeitorias localizadas por numeração com áreas indefinidas. Enfiteuse (excluído do novo Código Civil).

---

[4] CARDOSO, Adauto L., "A Cidade e seu Estatuto: uma avaliação Urbanística do Estatuto da Cidade" in CARDOSO, Adauto, L.C.Q. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade, (2003). Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE.

[5] A Fundação já acompanhava essa comunidade através da Pastoral de Favelas e quando os técnicos saíram a assessoria continuou.

Nessa comunidade, existem moradores residentes há mais de 60 anos. O acordo foi que eles teriam que pagar ao Município um foro anual de aproximadamente 2%, referente ao valor do contrato. Caso houvesse transferência de propriedade, eles teriam que pagar 2% do valor da venda do imóvel (laudêmio). O Domínio Direto da área, pertence ao Município e o Domínio Útil, foi dado em contrato ao Sr. Emílio Lourenço de Souza, com um valor de foro de mais ou menos 2%, a ser pago anualmente.

Foi dada entrada no processo em 1990. Depois de várias exigências, o juiz indefere a gratuidade de justiça, alegando que sendo uma ação onde constavam muitos autores, eles poderiam pagar as custas do processo.

O advogado do Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião[6] deu entrada num agravo de instrumento, que foi julgado procedente, passando o processo a tramitar pela gratuidade de justiça. Essa exigência fez com que o processo parasse por um ano.

Em 2003 o 1º autor que constava da inicial faleceu, o advogado da Fundação Bento Rubião optou por não comunicar o ocorrido, para que o processo não parasse. Porém quando um dos confrontantes foi citado e comunicou o falecimento do autor, o juiz determinou que se cumprissem algumas exigências. Para cumpri-las o mais rápido possível foi feita uma assembléia no local. Nessa assembléia foi constatado que 50% das famílias que deram início ao processo já não estavam mais morando no local. Seja por terem transferido o direito de posse, por falecimento ou outros. Para dar entrada com esses novos moradores foi necessário fazer a qualificação, bem como o recolhimento dos documentos necessário. Todos os moradores tiveram que assinar uma procuração, para que os advogados da Fundação dessem entrada ao processo em nome deles. O processo ficou parado aproximadamente 6 meses para que as exigências fossem cumpridas. A qualificação dos novos moradores foi feita durante 3 meses ao juízo em agosto de 2004.

O pólo Ativo da Petição inicial, 120 famílias, esta tramitando ainda seguindo as regras definidas pelo código de 1916.

Local: Real Grandeza, 546 – Favela Mangueira Botafogo

Instrumento Utilizado: Usucapião com partes incertas, Litisconsórcio.

Existem moradores residentes há mais de 60 anos, sendo que muitos nasceram no local. Alguns moradores procuraram o Centro de Defesa dos Direitos Humanos,

[6] O Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião tornou-se uma Fundação em 1996, por questões jurídicas, passando a se chamar Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião.

para iniciar o processo de Usucapião da área, pois temiam que fosse feita uma reintegração de posse.

Foram realizadas reuniões para se explicar o processo e a partir dessa etapa poderíamos iniciar as qualificações dos moradores. Essa qualificação foi feita na época por moradores, que na época trabalhavam em outro projetos da Fundação Bento Rubião, isso possibilitava que a todo o momento estivessem em contato com a equipe que estava preparando os processos. Os documentos necessários foram recolhidos, salvo um ou outro que não entregou, ou não assinou a procuração. Quando o levantamento das casas começou a ser feito, (levantamento feito *in loco* em cima do PAL da área, já que não havia recursos para realizar o levantamento topográfico), os herdeiros do terreno souberam que os moradores tinham a intenção de promover uma ação de Usucapião. Antes que as plantas estivessem prontas para dar entrada, os herdeiros iniciaram uma ação reintegração de posse. Foram 25 ações com 5 benfeitorias cada uma. Porém, as três primeiras ações foram julgadas improcedentes, sendo que em relação as demais, os autores percebendo que teriam o mesmo destino, abandonaram a ação.

De acordo com o Código de Processos Civil, no curso de uma ação possessória, não cabe uma ação de Usucapião. Portanto, foi preciso aguardar de 1994 a 2002, para promover nova ação de Usucapião. Sendo que na época, a equipe por estar envolvida em outro projeto não pode reiniciar o processo. No inicio do ano, houve nova convocação dos moradores, para explicar que estávamos retornando para começar novo processo. Um dos moradores se ofereceu para recolher documento e preencher as qualificações, pois muitos moradores já haviam vendido parte do seu lote, alguns deram para seus filhos, e esses registrariam em seus nomes. Vale um registro, como a área não tem como se ampliar, pois tem seus limites definido, houve um assustador aumento no gabarito, casas com até 4 pavimentos. A planta esta sendo finalizada para que, ainda esse ano seja proposto a ação de Usucapião Urbano Coletivo.

8.1. PROGRAMA APD-RIO - Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas do Município do Rio de Janeiro

O programa APD-Rio é fruto de uma parceria entre a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, União Européia e a Prefeitura Municipal de Santo André – SP. Surgiu com objetivo de melhorar as condições de vida das populações de favelas de pequeno porte que estavam, nesta época, fora do alcance de outros programas existentes, tais como Favela Bairro, através de novas modalidades de ação no desenvolvimento urbano. Foram escolhidos, neste contexto cinco áreas específicas : Vila Benjamin Constant (Botafogo), Vila Parque da Cidade (Gávea), Vila São Bento (Bangu), Vila União da Paz (Bangu), Vila Moretti (Bangu).

8.2. O CONVÊNIO DA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO E O PROGRAMA APD-RIO

Por conta do perfil da Fundação Bento Rubião que trabalha desde o seu início na questão fundiária, principalmente em áreas de favela e ocupações, já estando inserida no convênio, do Programa APD-Rio desde o início no componente social através do Diagnóstico Rápido e Participativo, Fortalecimento Comunitário e Geração de Emprego e Renda, a Fundação foi convidada a participar do componente regularização fundiária e urbanística, nas cinco áreas onde o projeto estava sendo implementado. A Fundação Bento Rubião teria também que elaborar o PAL (Projeto de Alinhamento e Loteamento) desses assentamentos e preencher os requerimentos de Habite-se para as unidades habitacionais. Cabe lembrar que essas áreas estão agravadas como AEIS (Áreas de Especial Interesse Social), e que além do componente social, havia também melhorias na infra-estrutura urbana, projeto de urbanização e o projeto de melhorias habitacionais, acompanhado por uma equipe de técnicos. As cinco áreas que foram objeto da intervenção foram:

- Vila Benjamin Constant (Botafogo)
- Vila Parque da Cidade (Gávea)
- Vila São Bento (Bangu)
- Vila União da Paz (Bangu)
- Vila Moretti (Bangu).

Porém, o único assentamento no qual não houve intervenção, na questão fundiária e urbanística, por conta de dúvidas quanto a quem pertencia a área, foi Vila Parque da Cidade. Originalmente, a titularidade do terreno, pertencia a CEHAB e muitos moradores já possuíam promessa de compra e venda. No entanto, a área tinha sido dada em pagamento à Previdência Social, ficando uma dúvida a quem pertencia a área.

8.2.1. METODOLOGIA DE TRABALHO DA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO PARA AS ÁREAS A SEREM ATENDIDAS PELO CONVENIO COM O APD-RIO

A Fundação mesmo já tendo trabalhado com a questão fundiária ainda não tinha uma metodologia sistematizada, a partir da parceria com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (Programa APD-Rio), passou a adotar uma metodologia específica para as quatro áreas, apesar de terem sido escolhidos instrumentos legais distintos.

A Prefeitura forneceu levantamento topográfico dos assentamentos (feito em 1998) e pesquisa Fundiária (elaborada por outro escritório, com experiência nessa área).

- **Exame da pesquisa fundiária**. Nas cinco áreas em questão foi elaborada uma pesquisa fundiária, onde havia além dos PALs[7], Histórico da Ocupação, Certidões do Registro Geral de Imóveis, Relatório do Status do IPTU, Cadastro Fundiário e a situação e encaminhamento jurídico (sugestão) e a partir daí, os advogados da Fundação puderam determinar quais os instrumentos jurídicos a serem utilizados.

- **Reuniões preliminares com as comunidades. Essas reuniões eram** nas sedes das Associações de Moradores ou em outros locais, a fim de explicar o objetivo e o desenvolvimento do trabalho e qual o instrumento utilizado em cada comunidade e o porque, já que existiam áreas particulares, do Município, Estado e da União.
  As reuniões aconteciam nos finais de semana, ou durante a noite nos dias de semana, e contavam com a presença de técnicos da FBR (pelo menos um advogado, um assistente social e 1 arquiteto), lideranças comunitárias (presidentes das associações de moradores e outras lideranças locais), e os moradores beneficiados pelo projeto, além de técnicos da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

- **Caminhada de reconhecimento da área, feita pela equipe de levantamento e técnicos de campo.**
  A equipe de campo ia uma semana antes dos trabalhos iniciarem, para comunicar qual o dia que iria iniciar o levantamento, deixando também em cada casa, um comunicado com o instrumento utilizado e a documentação necessária para a regularização.

- **Cadastro e qualificação dos moradores e levantamento da documentação necessária.**

  A equipe multidisciplinar, formada pelos técnicos, estagiário de arquitetura e serviço social, visitava casa a casa, fazendo as medições (para confecções de plantas, já que a topografia existente era de 1998), identificando os confrontantes, preenchendo cadastros de qualificação e recolhendo os documentos necessários (cópias de RG, CPF, certidões de casamento, óbito, documentos que comprovassem o tempo de posse, etc).

- **Confecção das plantas, das procurações e declarações de pobreza (específicas para as ações judiciais) e recolhimento das assinaturas na mesma.**

  Os documentos relacionados no item acima eram levados ao escritório da FBR, junto com as qualificações, fez-se uma triagem para avaliar se o

[7] Após discussões internas dentro da Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Urbanismo, ficou decidido que não era possível elaborar um PAL para assentamentos de baixa renda. Optando por se fazer um PLU (Plano de Urbanização), que mostraria as situações dos lotes, áreas comuns e as modificações do sistema viário após a urbanização.

documento entregue era válido para a ação. Diante disto às procurações e declarações (quando necessárias), foram digitadas.
Documentos prontos, os estagiários de Serviço Social marcavam um dia, geralmente aos domingos (tendo em vista a facilidade da presença de todos os moradores envolvidos), retornavam à sede da Associação de Moradores e a comunidade comparecia para o devido recolhimento das assinaturas nas respectivas procurações e declarações.
Conferidos os levantamentos, feito pelos estagiários de arquitetura confeccionava-se as plantas (de acordo com o instrumento utilizado pelos advogados), para instruírem as ações, com os respectivos confrontantes assinado por um técnico responsável e habilitado pelo CREA.

- **Montagem das ações no escritório, distribuição dos instrumentos no foro competente e acompanhamento dos processos durante a vigência do convênio.**

  Primeiro se elaborou um modelo de requerimento – para os aforamentos e pedidos de Concessão de uso especial para fins de moradia – e de petição inicial – para a Usucapião. De posse dos documentos e das plantas, as diversas ações são montadas e protocoladas nos locais competentes.

- **Plantões para solucionar pendências**. Cabe lembrar que muitos moradores demoraram muito para entregar toda a documentação, isso incluía além dos documentos básicos (carteira de identidade, CPF, comprovante da posse com mais de cinco anos), a assinatura das procurações e a declaração de pobreza, para pleitear a gratuidade de justiça. Diante de um quadro grande de pendências de documentação e levantamentos não executados, pois alguns moradores não estavam em casa durante a semana. A Fundação, junto com a equipe, a fim de aumentar o número de moradores beneficiados pelo processo, fez plantões em cada área, inclusive com advogados, a fim de tirar dúvidas jurídicas.

Dificuldades

Durante todo o processo, havia sempre avaliação junto com os estagiários, para tentar minimizar os problemas. A grande dificuldade que a equipe encontrava era o recolhimento da documentação.

A) Junto às comunidades:

a) Descrédito das comunidades envolvidas. Já que a maioria já tinha tido algum tipo de tentativas de regularização (isso inclui levantamento físico

e cadastramento), ou mesmo documentos entregues que para a população era já o título definitivo, é o caso de Vila Moretti, com o "MEU PÉ NO CHÃO";

b) Escassez de recursos das comunidades, a renda da população envolvida, na sua maioria, variava de 0 a 3 salários mínimos. Tirar uma cópia é um gasto que faz diferença, por conta da situação financeira desses moradores.

c) Havia, pessoas que não tinham documentação e se não houvesse campanhas para que pudessem tirar esses documentos não tinham como tirar;

d) Pessoas analfabetas que tinham que ter suas procurações assinadas por instrumento público (valor não previsto no início do processo);

e) Situações físicas de fato dentro das comunidades. Em algumas comunidades, existem projetos de loteamento aprovado para a área e como a ocupação se dá de forma desordenada, sem a preocupação de ocupar esse limite imaginário. Muitas vezes as benfeitorias ou os terrenos, são dispostos em áreas tanto particulares quanto públicas. E isso implica requerer concessão para metade da casa e usucapião para o restante;

f) Questão dos vazios. À medida que os moradores vão construindo suas casas, suas áreas de ventilação são de alguma forma preservadas pelos moradores que chegam depois, mesmo que seja um afastamento mínimo. Criam-se áreas de ventilação comum, que vão ficando sem um dono específico. Esses locais, no momento da elaboração do PAL, para a Prefeitura precisavam ter um dono, ou era público ou privado, porém a população não se sentia, dona, salvo alguns casos em que havia um uso por parte de um desses moradores;

g) Vazios internos intramuro, que muitas das vezes se dão por conta de terrenos inclinados, e que ninguém reconhece como seu;

h) A questão cultural das áreas públicas X privadas. Houve casos de construções particulares, serem realizadas durante o cadastramento, e caso não houvesse reclamação dos moradores, estariam sendo levantadas como sendo privadas, principalmente "puxadinhos" na calçada.

i) Os comprovantes de compra do terreno na maioria eram frágeis juridicamente, pois faltavam informações, na maioria a data ou mesmo o nome de quem vendeu. Muitos apresentavam a declaração da Associação de Moradores, porém se descobriu que as Associações cobravam até R$ 50,00 reais, por cada declaração;

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

j) O estado civil era outra informação cheia de controvérsias. Cônjuges casados com outros companheiros, separação de fato, mas não judicialmente, divórcios sem averbação, viuvez, etc. Todas essas informações necessitavam de comprovantes e quase sempre não o tinham;

B) Junto ao Judiciário e Ministério Público:

a) Dificuldades de sensibilização junto ao Poder Judiciário para o alcance social das ações;

b) Desapropriação de Vila Moretti, já comas ações preparadas e algumas já tendo sido encaminhadas, o Estado nos comunica a desapropriação feita, pedindo inclusive a desistência das ações;

c) Limitação do litisconsórcio facultativo proposto para Vila Moretti, a juíza de Bangu solicitou que as ações onde haviam mais de dez proponentes fossem desmembradas, ficando cada ação com no máximo 5 moradores;

d) Exigências do Ministério Publico, apesar da obrigatoriedade do M. P. de se manifestar, as exigências muitas vezes são extremamente absurdas, como o pedido de contracheque para as pessoas comprovarem se eram realmente "pobres".

C) Junto ao Ente Público:

a) Desconhecimento da Medida Provisória nº 2220/01, houve questionamento da existência desse instrumento;

b) Diferenças de entendimento quanto a natureza jurídica dos imóveis objetos das Ações, no caso dos imóveis da CEHAB, onde corpo jurídico informa que não cabe para o terreno em questão nem o Usucapião nem a Concessão;

c) Junto as secretarias da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Quando o convênio foi firmado a Fundação precisaria elaborar o PAL de cada assentamento em questão, mas depois chegaram a conclusão no meio do processo, que não tinha como fazer o PAL para uma área de favela e sim um PLU (Plano de Urbanização), onde haveria regras menos rígidas, porém não havia consenso quais seriam essas regras.

8.2.2. OS CASOS DE CONCESSÃO DE USO E USUCAPIÃO URBANO DO CONVÊNIO APD-RIO

Local: Vila União da Paz

Instrumento Utilizado: Concessão Especial de Uso para fins de moradia para área da CEHAB e do Patrimônio do Estado

Consta que a ocupação desta favela é relativamente recente. Apesar de alguns moradores declararem residir no local há mais de 20 anos. Numa pesquisa fundiária feita pelo escritório responsável na época diz que, a pesquisa realizada pela Tecnosolo evidenciou que a maioria dos moradores ali reside há menos de 19 anos.
As terras hoje ocupadas pela Vila União da Paz são constituídas provavelmente de áreas remanescentes do território da Fábrica Bangu, antes denominada Companhia Progresso Industrial do Brasil - CPIB, que promoveu a ocupação urbana da região, parcelando ou loteando as terras que lhe pertenciam. Segundo estudos realizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo, em 1989, "a comercialização das terras nem sempre foi feita de forma regular, fato que gerou conflitos fundiários na região" (SMU/SPL-1989).
A fundação da CPIB não foi um fato isolado. "Seu surgimento está relacionado ao primeiro surto industrial brasileiro ocorrido na década de 1880" (Oliveira, 1991).
A escolha da freguesia de Campo Grande, contexto onde o bairro de Bangu se inseria na época, foi devida aos abundantes mananciais ali existentes e à proximidade da Estrada de Ferro Central do Brasil.Com essa motivação, foram adquiridas pela CPIB quatro propriedades: a Fazenda Bangu, a Fazenda Retiro, o Sítio Agostinho e o Sítio Amaraes. Os dois últimos faziam parte da Fazenda Guandu do Senna.

A Companhia de Tecidos Bangu criou o seu próprio mercado local de força de trabalho, através da construção das vilas operárias, controlando os meios de produção e, em parte, de reprodução da força de trabalho.

A crise econômica de 1918 gerou a insolvência da fábrica que, em 1919, teve que levantar empréstimos, dando como garantia hipotecária o seu patrimônio, compreendido por terrenos, águas e reservatórios, além da própria fábrica.

Não podendo se desfazer das terras por causa da hipoteca e tendo que conciliar a urbanização decorrente da atividade fabril, com forte concentração fundiária, as áreas rurais da fábrica foram arrendadas.
Apesar de alguns empecilhos, a ocupação urbana foi sendo promovida pela fábrica em paralelo às suas atividades industriais, em um período em que as transações imobiliárias nem sempre se faziam de forma identificada com os preceitos oficiais de parcelamento e desmembramento do solo.

No ano de 1929, a CPIB criou o Departamento Territorial destinado a cuidar exclusivamente dos terrenos da Companhia. O primeiro loteamento de terrenos para venda aos arrendatários ocorreu em 1936. Nos primeiros loteamentos, a atividade rural ainda se desenvolveu, passando a declinar a partir de 1940 com o retalhamento das terras sob a forma de lotes urbanos. O processo de loteamento das terras da fábrica gerou o subúrbio Bangu que, em 1960, já estaria incorporado à dinâmica do crescimento urbano do Rio de Janeiro.
Cada vez mais valorizadas, as terras foram em parte vendidas, na década de 60, à - Companhia Estadual de Habitação - COHAB, que nelas construiu os conjuntos habitacionais Vila Aliança, Vila Kennedy e Dom Jaime Câmara. Tais conjuntos estão situados ao norte da ferrovia, próximos à margem esquerda da Av. Brasil. Boa parte dos loteamentos desse período foi feita por particulares, sendo que a CPIB atuou como agente imobiliário.

Com o aprofundamento da crise do setor têxtil em 1972, a fábrica mudou sua política, vendeu a maioria das casas de suas vilas operárias e se tornou uma fábrica como as outras. Em 1987, a Bangu iniciou entendimentos com o governo estadual visando a sua intermediação na negociação das terras com seus ocupantes. Em 1989, a intermediação passou a se dar com o governo municipal.

Em suma, a formação da comunidade organizada nos terrenos Vila União da Paz, assim como de outras comunidades residentes em loteamentos irregulares da região, são certamente, resultantes do processo de sucessão dominial ou de posse do anteriormente imenso território da Cia. de Tecidos Bangu, sendo que, aquelas ocupações devem ter se dado ao longo da década de 80, por grupamentos de populações que afluíam à região em busca de condições mais favoráveis de moradia, a maioria oriunda do próprio município do Rio de Janeiro.

Após terem sido cumpridas as etapas referentes à metodologia utilizada pela Fundação, foram preparadas a inicial do processo, sendo que o pedido de concessão especial para fins de moradia, foi dado entrada, em fevereiro de 2001, na área pertencente a CEHAB, bem como na área do patrimônio do Estado. Após 6 meses ao verificar o andamento dos processos na CEHAB, constatou-se que os mesmos estavam arquivados. Sendo que foi dado um parecer para um dos processos e os outros foram arquivados por conta dessa decisão.

Depois disso, a Fundação entrou com um pedido para saber o porque de tal decisão e depois de um mês, veio a simples resposta, o parecer dizia:

> *"o parecer foi encaminhado em nome de todos, não havendo necessidade de avaliação um a um, pois os mesmos tem o mesmo pedido."*

Então, foi solicitado o desarquivamento do processo. Depois de três meses de contato, chega o parecer do setor jurídico da CEHAB. Por ser uma empresa de capital misto, não cabia a Concessão de Uso, com o objeto da CEHAB era a comercialização de imóveis, ela ficaria sem meios de atingir esse objetivo caso concedesse a área em questão, podendo com isso se descapitalizar.

O corpo jurídico da Fundação, em resposta, argumentou que provavelmente a CEHAB, não tinha conhecimento que a área em questão era uma favela, cuja ocupação começou há 10 anos atrás. Sendo que a CEHAB, possivelmente não encontraria comprador, além do que, esses moradores estavam ali por direito adquirido, na forma da M.P., já que se trata de bem público ocupado por pessoas com posse superior a cinco anos. Portanto, por direito, estavam requerendo a área para seu uso e de suas famílias.

O processo esta em litígio, e a Fundação pretendem entrar com o Usucapião Coletivo. Porém para tentar agilizar o processo, foi dada entrada para desentranhar o processo e aproveitar a documentação já recolhida. Caso não se consiga, será tentado junto com a Associação de Moradores, que, apesar de possuir uma liderança complicada, faria por uma questão de "política de boa vizinhança". Quanto à questão fundiária, tentaremos o Usucapião Coletivo, através da Associação depara agilizar o processo.

Quanto à área do patrimônio do Estado, o procurador do Estado João Saad, entrou em contato com a Fundação Bento Rubião pedindo o PAL aprovado da área para dar um parecer. Como o PLU (Plano de loteamento e Urbanização), não esta aprovado ainda, estamos tentando que o Município entre em contato para explicar que a planta esta em processo de aprovação.

Local: Vila São Bento

Instrumento Utilizado: Concessão de Uso para fins de moradia nas áreas do Estado e do Município. Usucapião nos terrenos particulares.

A Vila São Bento possui o mesmo processo de ocupação que Vila União da Paz, porém possui 3 proprietários, o Estado, o Município e terrenos particulares. Existia para o local um PAL aprovado para a área, tanto que existem dentro da favela lotes regularizados e com escrituras, e áreas onde haviam sido doadas ao município e áreas destinadas à escola. Mas foi sendo ocupado, na maioria dos caso sem respeitar o loteamento antigo. Muitos avançando a rua.

Para os terrenos do Estado, a Fundação Bento Rubião, entrou com o processo de concessão especial para fins de moradia. Em agosto de 2003, a Fundação foi procurada pelo ITERJ, que propôs que se A Fundação, repassasse para eles as qualificações dos moradores e os levantamentos, assim o ITERJ poderia dar entrada na Concessão de Uso. A Fundação descartou essa possibilidade, pois além da Concessão ser a resolúvel era onerosa para os moradores, contrariando a tudo que foi dito em assembléia na comunidade e durante todo o processo. A Fundação entrou em contato com os moradores e explicou as duas possibilidades. Foi então, dada entrada na Concessão Especial para fins de Moradia, porém após 11 meses do processo, ainda não há nenhum parecer, o processo ainda esta parado. Em Assembléia, na comunidade no dia de 18 de setembro de 2004, foi dada essa informação onde foi tirada uma comissão para ir a procuradoria do Estado pedir um parecer em relação ao andamento do processo. Em dezembro de

2004, estará completando um ano que os processos foram protocolados, tempo para o Estado, segundo a Medida Provisória, se pronunciar.

Na área do Município fizemos os mesmos procedimentos, mas foi solicitado que o processo fosse entregue direto à Secretaria de Habitação, e seria encaminhado internamente, também após mais de 8 meses não há parecer.

Em reunião no dia 20 de outubro, com a fiscal do projeto APD-Rio, descobriu-se que os processos ainda nem foram encaminhados, pois estão esperando a aprovação do PLU (Plano de loteamento e Urbanização). Aliás, o PLU é um capítulo à parte, pois a principio, foi solicitado a Fundação o PAL, mas depois chegaram a conclusão que não era possível para uma área de favela. Na verdade, a dinâmica de uma favela, eles deveriam imaginar, nunca se enquadraria nas normas de parcelamento. Bem, vale dizer que para os técnicos da Prefeitura que lidam diariamente com os PAL, só existe o público e o privado, e as áreas onde é na verdade de 4 ou mais moradores, não necessariamente podem se constituir num condomínio. Pois, são as áreas de ventilação comuns.

Quanto às áreas particulares, como o advogado da Fundação optou por se remeter à numeração do loteamento antigo da área, pois só assim seria possível identificar junto ao RGI a ação, haviam em determinados lotes 4 ou 5 moradores, a primeira exigência, foi que a planta onde aparecia mais de um proprietário fosse individual. Outra exigência foi que, se fizesse uma pesquisa fundiária no primeiro RGI, isso nos levaria a descobrir quem era o dono na época das sesmarias, sendo que o advogado já havia apresentado certidão vintenária.

Local: Vila Moretti

Instrumento Utilizado: Usucapião nos terrenos particulares e nos terrenos da Caixa Econômica Federal[8] (CEF).

A terceira comunidade que acompanhada pela Fundação Bento Rubião no projeto APD-rio.

Em resumo, assim como todas as comunidades de Bangu, as terras onde hoje estão instalados os moradores de Vila Moretti, residentes em loteamentos irregulares do ponto de vista fundiário, são, muito provavelmente, remanescentes do imenso território da Bangu, sendo que, essas ocupações devem ter se dado ao longo da década de 80, sendo, portanto relativamente recente. Segundo depoimentos, os moradores mais antigos estão no local há pouco mais de dez anos e vieram ali residir, devido à possibilidade de construírem suas moradias sem incidir sobre as mesmas, ônus de locação e tributos.

A maioria dos residentes é oriunda do próprio Rio de Janeiro, das imediações de Bangu e dos bairros vizinhos de Vila Aliança, Vila Kennedy, especialmente favela Catiri, Senador Camará, Ramos, Irajá e Olaria. Há moradores originários dos

[8] De acordo com a Justiça Federal a CEF é uma empresa Pública Federal, mas seus bens têm natureza jurídica de direito privado.

estados do Nordeste e da região Sudeste, especialmente Espírito Santo e Minas Gerais, conforme informações colhidas no levantamento cadastral realizado em novembro de 1998, pela Tecnosolo, orientada pela SMH.

O terreno onde esta localizada Vila Moretti, de acordo com o PAL aprovado da área possui 5 lotes com 4 proprietários.

- Lotes 4 e 5 Ação Cristã Vicente Moretti, PAL n.º 8.799;
- Lote 4[A] de propriedade da CEF, PAL n.º 8.799;
- Sítio 45 de propriedade da Companhia Progresso Industrial do Brasil; PAL n.º 2.922
- Sítio 141 de propriedade de Gabriel Constantino, PAL n.º 2.922.

Em Vila Moretti, assim como nas duas anteriores descritas, foi adotada a mesma metodologia utilizada pela Fundação. Porém, nela houve vários problemas nas questões jurídicas, desde descobrir que as áreas eram Realengas[9], portanto área da União. Além de descobrir que as áreas de propriedade da Ação Cristã Vicente Moretti haviam sido desapropriadas pelo governo do Estado, para fins de moradia, inclusive com o preço pago.

A opção do corpo jurídico da Fundação foi elaborar a inicial por gleba, isso poderia significar até 30 moradores numa mesma ação. Sendo que facilitaria não só a questão dos confrontantes, como também agilizaria a elaboração das plantas para a instrução do processo.

Em reunião com o ITERJ, que nos informou da desapropriação, houve também a proposta da Fundação retirar os processos já encaminhados, pois como se tratava de área pública não cabia Usucapião. Sugeriram, então que a Fundação repassasse as qualificações dos moradores e as plantas levantadas e já desenhadas, para que o ITERJ, entrasse com a Concessão de Uso, já que não havia recursos para o levantamento nem a equipe para fazer a qualificação. Os advogados da Fundação, após a reunião, avaliaram que não seria vantajoso, pois além da Concessão ser a revogável era também onerosa. Além do que, o pedido deveria ser feito ao Município, que foi quem contratou a Fundação para executar o serviço. Por fim, se optou na época por deixar o processo tramitando, o que foi prudente, pois se constatou, depois de pesquisa realizada, que ainda constava no 4º RGI à propriedade em nome da Ação Cristã Vicente Moretti.

Uma das exigências do Ministério Público foi que essas ações fossem feitas com no máximo cinco autores. Isso significou novas ações e novas plantas com seus confrontantes. Significando que uma ação com 30 requerentes, se transformaria em 6 ações, todos tendo os seus confrontantes descritos.

Temos também as exigências, que em alguns momentos nos parece absurdas. Do tipo: mesmo os moradores tendo assinado a declaração de pobreza, mesmo

[9] Terras pertencentes ao Real Engenho da Coroa Imperial

morando em área carente ou ainda assim enviando a declaração de isentos do imposto de renda, exigiram contracheques de alguns moradores, para provar a impossibilidade de pagar os custos processuais. Além do que, todo aquele que assinar uma declaração de pobreza, já pode ser considerado como verdadeira a afirmação.

Levando-se em conta o numero de processos, mais uma vez vale lembrar a situação e local da moradia, e a apresentação de vários documentos que comprovam a posse, em alguns casos com mais de 5 anos. Assim mesmo o Ministério pediu o histórico de cada posse.

CONCLUSÃO

Com certeza a aprovação do Estatuto da Cidade é uma grande vitória para quem pensa, planeja e vive na cidade, pois confere uma função social a cidade e a propriedade urbana, garantido uma cidade mais igualitária e menos excludente. Nesse sentido os operadores de direito precisam estar sensibilizados para as questões sociais que os processos de Usucapião e Concessão trazem para a população. Tentando minimizar suas exigências, por vezes absurdas.

É preciso também que nossos governantes se utilizem dessa lei, que expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos, para atingir as finalidades desejadas, não somente na execução de políticas clientelistas, já que coloca a população na elaboração desse processo democrático, pois é através de instrumentos participativos é que população exercerá a verdadeira cidadania.

Bem, as exigências dos processos do Programa APD-Rio estão chegando, porém o convênio acabou e talvez não tenhamos pernas para cumpri-las, e o Município já nos informou que não tem como acompanhar os processos, principalmente os de Usucapião, em resumo corre o risco de serem arquivados. Diante deste quadro, é preciso que ao se replicar novos projetos como esses, se pense na sua continuidade, pois eles não se encerram no momento em que os processos são encaminhados. Outra questão a ser colocada, é a necessidade de se pensar um projeto único, que vai se desenrolando com o caminhar da comunidade e das necessidade. Encaminhar processos, sem a aprovação de um PAL, ou PLU é se contradizer pois o que considera um domicílio, pode vir a ser considerado um condomínio ou vice-versa. Ou como pensar em melhorias habitacionais se não se elaborou uma legislação urbanística específica para a área. E como preencher HABITE-SE das unidades habitacionais, se em muitos caso a moradia não se enquadra no perfil de adequada, não basta apenas urbanizar as ruas e travessas, é preciso proporcionar a população condições mínimas para a melhoria da sua moradia.

Nesse sentido, a questão de sustentabilidade econômica dessas políticas vem se encaixar perfeitamente nesse contexto. Governo, população, mercado/iniciativa privada e para completar uma assessoria de qualidade para essa população, pois por muito tempo ficou sozinha tentando viabilizar condições mínimas de moradia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B.M., "Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro, Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE

ALFONSIN, B.M., "O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil, In CARDOSO, Adauto, L.C.Q. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade, (2003). Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE.

ALFONSIN, B.M., Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade", In Fernandes, Edésio – Direito Urbanístico e política Urbana no Brasil – Del Rey, Belo Horizonte, 2001

CARDOSO, Adauto L., "A Cidade e seu Estatuto: uma avaliação Urbanística do Estatuto da Cidade" In CARDOSO, Adauto, L.C.Q. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade, (2003). Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE.

CASTRO, S.R., " Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e4 os direitos de posse nos "países novos" ", In Fernandes, Edésio, Direito Urbanístico e política Urbana no Brasil – Del Rey, Belo Horizonte, 2001

FERNANDES, Edésio, " Legalização de Favelas em Belo Horizonte", In Fernandes, Edésio, A., B.M., – A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano – Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

GRAZIA, de Grazia, "Reforma urbana e Estatuto da Cidade, In CARDOSO, Adauto, L.C.Q. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade, (2003). Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE.

LYRA, Jorge B., Usucapião- Técnica Processual - Legislação/Doutrina/Comentários /Processos/ Jurisprudência - vol. 4, ed. Beta, Rio de Janeiro, 1977.

ANEXOS

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001

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

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

CAPÍTULO I

DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

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

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

V - situado em via de comunicação.

ART.6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

ART.9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§3º Aplica-se à autorização de uso prevista no caput deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

CAPÍTULO II

DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

ART.10 Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

ART.11 O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

ART.12 O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês

técnicos.

ART.13 A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

ART.14 As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

ART.15 O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

ART.16 Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Parente

Este texto não substitui o publicado nº D.O.U. de 5.9.2001 (Edição extra)

Seção V - Da usucapião especial de imóvel urbano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

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

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

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

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

Seção VI - Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO).

Art. 16. (VETADO).

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. (VETADO).

Art. 19. (VETADO).

Art. 20. (VETADO).

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO

União Européia

Ao morador

_____

Da Vila Moretti
End.: _____, n.º _____/casa _____

Senhores (as)

A Fundação Bento Rubião em convênio com a Unidade de Gestão, esta realizando a regularização fundiária das 5 comunidades atendidas pelo Programa APD-RIO. As atividades em Vila Moretti já se iniciaram, realizamos uma reunião com a participação de mais de 70 pessoas e nossa equipe de campo fez o levantamento físico e cadastramento das famílias.

No momento estamos realizando a triagem de todo o material recolhido e constatamos a falta de alguns documentos (abaixo relacionados), ou mesmo a necessidade de confirmação de medidas, importante para o prosseguimento do processo de regularização fundiária.

☐ Comprovante da posse */ residência
☐ Carteira de identidade**
☐ CPF**
☐ Certidão de Casamento
☐ Averbação de Divorcio
☐ Certidão de Óbito
☐ Assinatura de Procuração do Titular
☐ Assinatura de Procuração do Titular/cônjuge
☐ Assinatura de Declaração de Pobreza
☐ Outros

* Tirar uma cópia
** Caso tenha companheiro(a) tirar uma cópia também

Com o intuito de solucionar o problema, estaremos retornando para recolher essas pendências durante o dia **23 de Novembro de 2002 no horário de 9h às 14h na Vila Moretti.**

LOCAL DE ENTREGA: ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES

ULTIMO DIA

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO
Centro de Defesa dos Direitos Humanos

União Européia

FICHA DE CADASTRO DOS MORADORES

COMUNIDADE	BAIRRO

IDENTIFICAÇÃO DO LOTE

	NO LOCAL	NO DOCUMENTO	No S.M.H.
RUA			
LOTE			

IDENTIFICAÇÃO DO TITULAR

Nome :			
Endereço:		Lote/casa:	Bairro:
Identidade:	Expedida:	CPF:	
Profissão:		Renda familiar:	

Estado civil:

☐	solteiro (a)	☐	separado (a) de fato	☐	divorciado (a)
☐	casado (a)	☐	separado (a) judicialmente	☐	viúvo (a)

CÔNJUGE OU COMPANHEIRA (O)

Nome :		
Endereço:	Lote/casa:	Bairro:
Identidade:	Data da Expedição:	CPF:
Profissão:	Anos de convivência:	

Estado civil:

☐	solteiro (a)	☐	Separado (a) de fato	☐	divorciado (a)
☐	casado (a)	☐	Separado (a) judicialmente	☐	viúvo (a)

Forma de aquisição da posse : ☐ compra ☐ doação ☐ Outra _____
Data: ____/____/____

DOCUMENTOS DA POSSE:

☐	escritura de compra e venda	☐	cessão de direitos aquisitivos
☐	promessa de compra e venda	☐	Promessa de cessão de direitos aquisitivos
☐	Contrato padrão	☐	Instrumento particular de cessão de posse
☐	cessão de direitos hereditários	☐	Outros

Em caso de posse somada: Documentos do antecessor. Especificar:

OBSERVAÇÕES

Responsável do cadastro	Nome do informante	Data do cadastro
		/ /2002

PROCURAÇÃO

OUTORGANTE:(S)_____,

brasileiro (a), _____, _____, Carteira de Identidade n.º_____ -IFP, CPF n.º _____e, _____

brasileira (o), _____, _____, residente (s) e domiciliado (s) na Rua _____

Vila São Bento – Bangu, nesta cidade – RJ.

OUTORGADOS: ELIANA AUGUSTA DE CARVALHO ATHAYDE, WALDYR ALVES DA COSTA, JANE MARIA DINIZ LISBOA DE ABREU, TATIANA COTTA GONÇALVES PEREIRA E ANA KARLA PESSOA DA SILVA, advogados inscritos na OAB/RJ, sob os números 10.750, 33.760, 83.139, 104.582 e 110.993, respectivamente, com escritório na Avenida Beira Mar, 216 sala 401 – Castelo, nesta cidade.

PODERES: Para, junto ao Estado do Rio de Janeiro, requererem, na forma da Medida Provisória n.º 2220 de 04.09.2001, a **CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**, para o imóvel acima mencionado podendo para isso em conjunto ou separadamente, praticarem todos os atos necessários aos referidos poderes.

Rio de Janeiro, de de 2002.

_____

_____

DECLARAÇÃO

DECLARAMOS, para todos os efeitos legais, sob as penas da lei, que conhecemos Sr.(a)_____

Carteira de Identidade: _____ -IFP, CPF:_____

que, em 30 de Junho de 2001, já residia na Rua _____,

_____Vila São Bento – Bangu, nesta cidade, há mais de 5 (cinco) anos.

Rio de Janeiro, de de 2002.

Testemunhas:

_____

Nome:
IFP:
CPF:
Residente na Vila São Bento

_____

Nome:
IFP:
CPF:
Residente na Vila São Bento

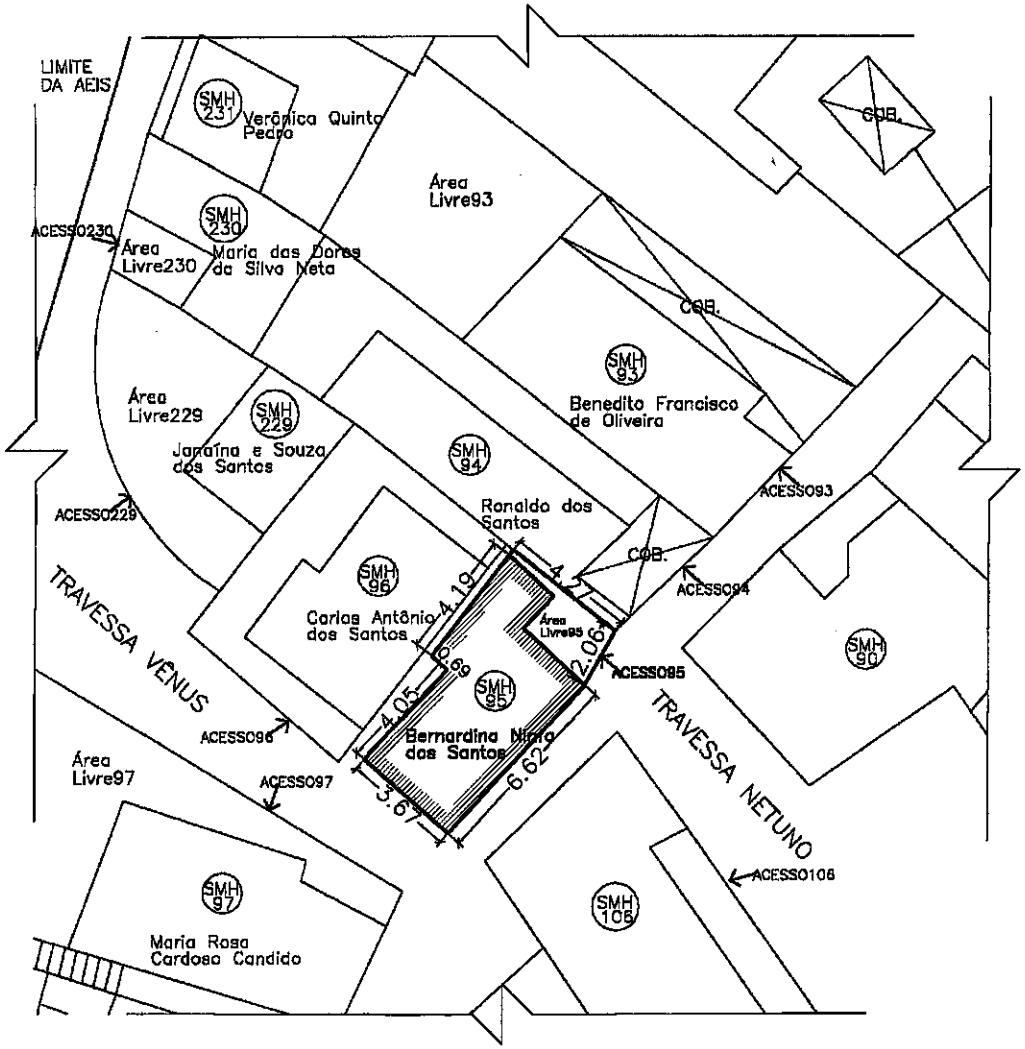
Aos moradores
Da Vila São Bento
End.:
Senhor (a)

A Fundação Bento Rubião em convênio com a Unidade de Gestão, esta realizando a regularização fundiária das 5 comunidades atendidas pelo Programa APD-RIO. As atividades em Vila Benjamin Constant já se iniciaram, realizamos duas reuniões com a participação de mais de 50 pessoas e nossa equipe de campo fez o levantamento físico e cadastramento das famílias.

No momento estamos realizando a triagem de todo o material recolhido e constatamos a falta de alguns documentos ou mesmo a necessidade de confirmação de medidas, importante para o prosseguimento do processo de regularização fundiária e que estão em desacordo com o comprovante do SPU, ou mesmo dúvidas em relação aos confrontantes.
Com o intuito de solucionar o problema estaremos retornando a Vila São Bento a partir do dia 7 de agosto para recolher a documentação pendente ou tirar dúvidas, para agilizar a entrada do processo na justiça.

Sem mais para o momento, contando com sua colaboração.

Coordenação do Projeto de regularização Fundiária



Bernardina Ninfa dos Santos.

SMH95– 1Pav

Área do terreno: 34.96M^2

Área da construída: 29.54M^2

Lote 3 – Pal 29.432

Confrontantes:

Frente: Travessa Netuno;

Esquerda: SMH94(Ronaldo dos Santos).

Fundos: SMH96(Carlos Antônio dos Santos).

Direita:Travessa Vênus.

PLANTA DE SITUAÇÃO REFERENTE AO IMÓVEL SITUADO A TRAVESSA NETUNO, Nº64(SMH95)– UNIÃO DA PAZ

PARA EFEITO DE CONCESSÃO DE USO

ARQUITETA: ISANDA SOUZA DA SILVA

CREA:90-1-00457-0

AGOSTO/2002 ESC.1/250 PRANCHA 1