PUBLICADO DOC 04/12/2010, PÁG 98

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0318/10.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador José Police Neto, que visa regulamentar a Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de São Paulo, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação porque promove a adequação do disposto na norma federal aos contornos de competência e à realidade fática do nosso Município.

Com efeito, inicialmente cumpre-nos observar que a regularização fundiária é uma das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, XIV).

Nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 10.257/01, a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico é da União.

Dessa forma, no exercício dessa competência, foi editada a Lei Federal nº 11.977/09 que, dentre outras coisas, possibilita a regularização fundiária de assentamentos irregulares, mediante projeto de regularização cujos contornos encontram-se definidos em seu artigo 51.

Não obstante os contornos para a regularização fundiária já se encontrem especificados no já citado artigo 51 da Lei Federal nº 11.977/09, no exercício da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico (art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 10.257/01), cabe aos Municípios dispor sobre o procedimento da regularização fundiária em seu território, nos termos do que determina o artigo 49 da Lei Federal nº 11.977/09, in verbis:

Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Há que se observar ainda que para o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/02) a regularização fundiária é, ao mesmo tempo, objetivo e diretriz norteadora da Política Urbana (art. 9º, inciso III e art. 10, incisos III e XII), devendo o Executivo, com base nas atribuições previstas no inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 10.257/01, incorporar os assentamentos precários, favelas, loteamentos irregulares e cortiços, visando sua regularização urbanística e fundiária, mediante a utilização de instrumentos urbanísticos próprios, nos termos do artigo 240 do Plano Diretor.

Por dispor no mesmo sentido da já citada Lei Federal nº 11.977/09, possível sustentar que a propositura não apresenta vício de iniciativa - apesar de versar sobre matéria atinente à organização administrativa - porque, via de regra, ela não determina a instituição de novas atribuições a órgãos do Executivo, mas apenas adapta a legislação federal à esfera municipal.

Assim, o instrumento que o presente projeto visa regulamentar nesta urbe encontra respaldo constitucional e infraconstitucional, por tratar-se de interesse predominantemente municipal, com previsão na Carta Magna, harmonizando-se, assim, com os termos dos incs. I e VIII, do art. 30.

A propositura encontra fundamento ainda no art. 37, “caput”, da mesma L.O.M., segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Por versar sobre uso e ocupação do solo deverão ser convocadas pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação, nos termos do artigo 41, inciso VI da Lei Orgânica.

Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE.

No entanto, em atenção à melhor técnica de elaboração legislativa, sugerimos a apresentação de um Substitutivo, pelas razões a seguir expostas.
Com efeito, necessário (1) inserir o conceito de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no inciso V, do artigo 2º da proposta original que, por equívoco, deixou de ser reproduzido; (2) corrigir a referência equivocada ao "caput" do artigo 13 da proposta original, alterando também a sua redação para dar-lhe uma feição menos concreta; (3) excluir do "caput" do art. 5º a atribuição de realização do projeto de regularização fundiária pelos órgãos técnicos ou delegados do Município, na medida em que a regularização fundiária de interesse social de que trata a lei pode ter outros promoventes, elencados no art. 4º; (4) inserir o termo "ou" no art. 2º, inciso VII, letra "b", refletindo o texto da Lei Federal nº 11.977/09; (5) corrigir a redação do art. 16; e (6) alterar a redação dos arts. 6º e 8º, § 1º, do projeto, que atribuem ao Prefeito competência para autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano, e ainda para, admitir regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implicará a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, na medida que os arts. 52 e 54, § 1º da Lei Federal nº 11.977/09, fazem referência ao Município e não ao Chefe do Executivo, justamente porquê não pode este, sem autorização legal, afastar a aplicação da legislação de uso e ocupação do solo em vigor.
Outrossim, sugerimos o aprimoramento dos conceitos de assentamentos irregulares, sem prejuízo da análise posterior da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, a fim de conformá-los com as definições de Holston, J. in Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil, 1993, RBCS nº 21, ano 8, fevereiro, citado em trabalho de mestrado de Juliano Costa Gonçalves, publicado na internet no site http://www.e-science.unicamp.br/fluxus/admin/projetos/documentos/textocompleto_570_especulacao%20imobiliaria.pdf, senão vejamos:
« Segundo Holston (1993) há quatro tipos de loteamentos que podem até aparecer na mesma vizinhança. Esses loteamentos são o legal, o irregular, o clandestino e o grilado. O loteamento legal está de acordo com todos as "especificações físicas e burocráticas" (HOLSTON, 1993: 71). O loteamento irregular "é - ou melhor, parece ser - legitimamente adquirido e registrado por seu empreendedor imobiliário, mas viola, de alguma maneira, as regras de parcelamento da terra" (HOLSTON, 1993: 71). O loteamento clandestino "não é registrado no cartório de imóveis, apesar de a terra poder ser de posse legítima de seu empreendedor" (HOLSTON, 1993: 71 e 72). Por fim, o loteamento grilado "é vendido por um grileiro, que se diz o titular da terra, e faz através de uma série de artimanhas. A negociata envolvendo a terra, nessa situação é chamada de grilagem" (HOLSTON, 1993: 72). »
Por fim, sugerimos a exclusão do art. 11 e §§ 2º e 3º do art. 10, por não encontrarem correspondência na lei federal e partirem do pressuposto que o loteamento grilado necessariamente possui matrículas abertas em registros de imóveis diferentes, com titularidades diversas, determinando nesta hipótese deva o Poder Executivo promover ação judicial visando a declaração desta situação e a determinação de bloqueio das matrículas.
Com efeito, entendemos que o loteamento grilado, conforme a doutrina já mencionada, não é aquele em que existe divergência quanto à sua titularidade no Cartório de Registro de Imóveis, mas sim aquele cujo empreendedor embora se apresente como titular da terra não o é, promovendo o seu parcelamento iludindo os compradores.
Ademais, ao determinar ao Executivo a obrigatoriedade de promoção de ação judicial invade esfera de competência legislativa reservada à iniciativa do Poder Executivo e esbarra no princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes; e a Lei Federal nº 11.977/09 já prevê em seu art. 57 o procedimento a

ser adotado no caso de impugnação da demarcação urbanística, o que fatalmente ocorreria na hipótese de existir mais de um título para o mesmo local.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 318/10.

Regulamenta a Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de São Paulo, de acordo com a Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

I - Disposições Gerais

Art. 1º A regularização fundiária de interesse social consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 2º Para efeitos da regularização fundiária de interesse social, consideram-se:

I - área urbana: parcela do território, contínua ou não, definida nos termos da legislação vigente;

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais urbanas;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; ou

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

III - demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, através de seus órgãos técnicos ou delegados, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

IV - legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, do tempo e natureza da posse;

V - Zona Especial de Interesse Social (ZEIS): parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia da população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

VI - assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, nas seguintes modalidades:

a) loteamento grilado: assentamento irregular utilizado predominantemente para fins de moradia, localizado em áreas urbanas públicas ou privadas, com arruamento e parcelamento implantados pelo empreendedor que se diz titular do imóvel mas não é, promovendo-se a venda de lotes a terceiros, sem autorização dos órgãos técnicos municipais, estaduais e federais competentes;

b) loteamento clandestino: assentamento irregular utilizado predominantemente para fins de moradia, localizado em áreas urbanas públicas ou privadas, com arruamento e parcelamento implantados pelo titular do imóvel, promovendo-se a venda de lotes a terceiros, sem autorização dos órgãos técnicos municipais, estaduais e federais competentes;

c) loteamento irregular: assentamento irregular utilizado predominantemente para fins de moradia, localizado em áreas urbanas públicas ou privadas, com arruamento e parcelamento implantados pelo titular do imóvel, com autorização dos órgãos técnicos municipais, estaduais e federais competentes e registrado na circunscrição imobiliária correspondente, tendo o loteador desmembrado os lotes e promovido a venda dos mesmos a terceiros em desacordo com o aprovado e registrado;

d) favela: ocupação de terra irregular utilizada predominantemente para fins de moradia por população de baixa renda, inserida em áreas urbanas públicas ou privadas, sem arruamento demarcado, com construções quase sempre não de alvenaria e precárias, localizada geralmente em áreas consideradas de risco.
VII - regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares, ocupados predominantemente por população de baixa renda, nos casos:
a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
b) de imóveis situados em ZEIS; ou
c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;
Art. 3º. A regularização fundiária de interesse social observará os seguintes princípios:
I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
V - concessão do título preferencialmente para a mulher.
Art. 4º A regularização fundiária de interesse social poderá ser promovida pelo Poder Público Municipal, através de seus órgãos técnicos e delegados e também por:
I - seus beneficiários, individual ou coletivamente; e
II - cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades na áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.
II - Procedimentos para a Regularização Fundiária de Interesse Social
Art. 5º O projeto de regularização fundiária de interesse social, deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:
I - áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
II - vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
III - medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
IV - condições pra promover a segurança da população em situações de risco; e
V - medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.
§ 1º O projeto de que trata o “caput” não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.
§ 2º Os órgãos técnicos e delegados do Município definirão os requisitos para elaboração do projeto de que trata o “caput”, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.
§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.
Art. 6º Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o Executivo, através de seus órgãos técnicos e delegados, poderá autorizar a redução do percentual de

áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.
Art. 7º A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Executivo, do projeto de que trata o art. 5º desta Lei.
Parágrafo único. A aprovação prevista no "caput" corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o projeto ser aprovado também pelos órgãos técnicos competentes de meio ambiente do Executivo.
Art. 8º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada, para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.
§ 1º O Prefeito poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.
§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:
I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada:
II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
III - proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
VII - garantia de acesso público aos corpos d'água, quando for o caso.
Art. 9º Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao Poder Público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos e II do art. 4º desta Lei, sem nenhum ônus aos ocupantes dos assentamentos irregulares.
Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.
Art. 10. O Executivo, responsável pela regularização fundiária de interesse social, através de seus órgãos técnicos ou delegados, poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização de fato da ocupação.
§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:
I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver;
II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis; e
III - certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis;
§ 2º Na possibilidade da demarcação urbanística abranger área pública ou com ela confrontar, o Executivo deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pela

administração patrimonial dos demais entes federados, para que informem se detêm a titularidade da área, no prazo de 30 dias.
§ 3º Na ausência de manifestação no prazo previsto no § 2º, o Poder Público dará continuidade à demarcação urbanística.
§ 4º No que se refere a áreas de domínio do Município, aplicar-se-á sua respectiva legislação patrimonial.
Art. 11. O auto de demarcação urbanística deverá ser encaminhado ao registro de imóveis, onde a tramitação obedecerá o disposto nos artigos 57 da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009.
Art. 12. Após a averbação do auto de demarcação urbanística, o Executivo deverá elaborar o projeto previsto no artigo 5º desta Lei e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.
III - Do Título de Legitimação de Posse e da Aquisição da Propriedade
Art. 13. Após o registro do parcelamento de que trata o artigo 12, o Poder Público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.
Parágrafo único. O título de que trata o "caput" será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.
Artigo 14. A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo Poder Público, desde que:
I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;
II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e
III - os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m2 (duzentos e cinqüenta metros quadrados).
Art. 15. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal.
§ 1º Para requerer a conversão prevista no "caput", o adquirente deverá apresentar:
I - certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;
II - declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;
III - declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e
IV - declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.
§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo Executivo, através dos órgãos competentes.
IV - Disposições Finais
Artigo 16. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.
§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.
§ 2º O interessado deverá apresentar aos órgãos técnicos municipais competente a certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do regime de parcelamento.
Art. 17. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a partir da data da sua publicação.
Art. 18. As despesas decorrentes da execução desta Lei serão suportadas pelas dotações orçamentárias próprias.
Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.
Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/11/10

Abou Anni (PV)
Agnaldo Timóteo (PR)
Floriano Pesaro (PSDB)
Netinho de Paula (PC do B)
Carlos Alberto Bezerra Jr. (PSDB)
Ushitaro Kamia (DEM)